Unesp **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Campus de Franca - SP

ELAINE CRISTINA DOS SANTOS ROSA

O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EXECUTADOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DE GUAÍRA/SP

FRANCA - SP
2024

ELAINE CRISTINA DOS SANTOS ROSA

O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EXECUTADOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICIPIO DE GUAÍRA/SP

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre, à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", do Programa Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Instituições cidadania e políticas sociais

Orientador: Dr. Jonas Rafael dos Santos.

FRANCA - SP

2024

R788m

Rosa, Elaine Cristina dos Santos
O monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil no município de Guaíra/SP / Elaine Cristina dos Santos Rosa. -- Franca, 2024
338 p. + e-book

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Jonas Rafael dos Santos

1. Lei n.º 13.019/2014. 2. Monitoramento e Avaliação. 3. Serviços Socioassistenciais. 4. Parcerias. 5. Terceiro Setor. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

ELAINE CRISTINA DOS SANTOS ROSA

O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EXECUTADOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICIPIO DE GUAÍRA/SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca/SP, como pré-requisito para obtenção de Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Instituições cidadania e políticas sociais.

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientador Prof. Dr. Jonas Rafael dos Santos
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca

_____

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca

_____

Prof. Dr. Diogo da Silva Roiz
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Programa de Pós graduação em Educação, Campus de Paranaíba-MS

Franca/SP, 28 de março de 2024

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

A compreensão dos conceitos da Lei n.º 13.019/2014 contribui para desmistificar os entraves sobre o papel da legislação, que é legalizar as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. A discussão sobre a questão do monitoramento e avaliação demonstra que o gargalo é a dificuldade de apresentação de indicadores que possam mensurar os resultados das parcerias e o estabelecimento de maior tecnicidade na elaboração dos relatórios e planos de trabalhos.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

The understanding of the concepts of Law No. 13.019/2014 contributes to demystifying the obstacles about the role of legislation, which is to legalize partnerships between the Public Administration and Civil Society Organizations. The discussion on the issue of monitoring and evaluation shows that the bottleneck is the difficulty of presenting indicators that can measure the results of partnerships and the establishment of greater technicality in the preparation of reports and work plans.

Dedico este trabalho aos **Usuários/Atendidos** e Trabalhadores do SUAS, principalmente aos Trabalhadores do Terceiro Setor, das **OSCs.**

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Fátima e Aparecido, meu irmão Adilson, cunhada Carol, sobrinhos Otávio e Henrique, aos afilhados: Taynara, Laura e Murilo, pois são espaços de acolhida. Ao meu namorado, amigo, companheiro, parceiro, Renan (Mozão), com quem divido muitas frustrações, sonhos, risadas, lutas e paixão pelo ser humano, meu motivador nas horas em que tudo parecia desmoronar. Aos meus avôs João Rosa Filho e Sebastião Pereira dos Santos (in memoriam) pelos exemplos de honra e honestidade. As minhas amigas Juvelina, Daina e Eliana Silva (inclusive em correções na dissertação), pois elas estiveram em todos os momentos de crises e alegrias comigo, sendo o equilíbrio, o conforto e o apoio. As terapeutas Débora, Fernanda e Patricia, pois foram essenciais para o equilíbrio ao longo desta jornada.

Nessa jornada de descobertas com a Lei n.º 13.019/2014, ocorreram muitos processos que se misturaram às políticas públicas, respeito e ética, então agradeço ao André Domingues, à Amanda Haminne, à Rita Virginia, à Andriele, à Monique, à Erica Zampieri, à Eliza Lomonte, ao Ronaldo Nunes e ao Eder Conti que iniciaram essa jornada comigo. A equipe da Diretoria de Compras: George, Fernando e Eliana. Ao departamento de contabilidade, Márcia, Tiago, Wilson e Márcio, pois sempre estiveram disponíveis para contribuir nesta jornada.

As OSCs: SOS, ALAR, SOGUBE, APAE, Santa Casa, Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida e ACOR, a todos que pude atender, pois eles dão sentido à luta.

As meninas da Seção de Parcerias: Sumara, Vânia, Andrea e Josi. Aos trabalhadores da Assistência Social. Aos técnicos Lucilia, Monezi, Sanaly, Miquelino, Zezé e Delmone por toda contribuição e troca em minha jornada profissional e pessoal. As procuradoras jurídicas Andresa e Patrícia, que tanto contribuíram para o meu aprendizado. Aos entrevistados que contribuíram com e para a realização desta pesquisa. Ao Prefeito e Ser Humano José Eduardo Coscrato Lelis, pois foi ele quem "jogou" a Lei n.º 13.019/2014 nas minhas mãos com o desafio de aprender e buscar o conhecimento.

Ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. Ao Corpo Discente, em especial: Marcelo, Ana, Daiane, Vanderson, Amanda e Michele. Aos membros da Banca, Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa e Prof. Dr. Diogo da Silva Roiz pela contribuição nessa construção.

Ao meu orientador, o Dr. Jonas Rafael, agradeço por toda experiência compartilhada e pela vivência ao longo dessa dissertação.

“Teu dever é lutar pelo Direito, mas no dia em que encontrares em conflito o Direito e a Justiça, luta pela Justiça."
Eduardo Juan Couture.

Rosa, Elaine Cristina dos Santos. **O monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil no município de Guaíra/SP.** 338 f. Dissertação (Mestrado profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2024.

RESUMO

A pesquisa tem como objeto a relação de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) no campo da Assistência Social no município de Guaíra/SP, sobre a ótica da Lei Federal n.º 13.019/2014, com foco no monitoramento e avaliação dos serviços pactuados. Essa legislação apresenta a fundamentação e a regulamentação dos ajustes entre a Administração Pública e as OSCs, criando instrumentos para promover "concorrência", transparência na seleção e resultados na execução das propostas, que deverão ocorrer através da obrigatoriedade da realização de chamamentos públicos. É critério da lei o acompanhamento de sua execução por meio de monitoramento e avaliação, visando resultados atrelados ao plano de trabalho aprovado na seleção durante a fase do Chamamento Público. O objetivo geral da pesquisa é analisar o papel do monitoramento e da avaliação nas parcerias dos serviços socioassistenciais. Para compreensão do campo de estudos, realizou-se pesquisa quanti-qualitativa, com elaboração e aplicação de questionário e entrevista semiestruturada com os membros de Comissões de Monitoramento e Avaliação, gestores de parcerias, Equipe Técnica de uma OSC e de beneficiários. A pesquisa analisou documentos elaborados pela Administração Pública e pela OSC Serviço de Obras Sociais, possibilitando o estudo sobre o impacto da implantação e implementação da legislação que trouxe o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Foram analisados relatórios de atividades, relatórios de execução do objeto, relatórios de monitoramento e avaliação e planos de trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Organização da Sociedade Civil; Assistência Social; Terceiro Setor; Administração Pública; Parceria; Lei 13.019.

Rosa, Elaine Cristina dos Santos. **The monitoring and evaluation of social assistance services performed by civil society organizations in the municipality of Guaíra/SP.** 338 f. Dissertation (Professional Master's Degree in Planning and Analysis of Public Policies) – Faculty of Human and Social Sciences, São Paulo State University (Unesp), School of Humanities and Social Sciences, Franca, 2024.

ABSTRACT

The objective of this research is to show the relationship among the partnerships between Public Administration and the Public Service Organizations (PSOs) in the social assistance sector within the municipality of Guaíra in the State of São Paulo. This will be carried out from the perspective of the Federal Law n.º 13.019/2014 with a focus on the monitoring and evaluation of agreed upon services. This legislation presents the basis as well as regulation of adjustments between Public Administration and PSOs, creating instruments to promote "competition", selection transparency and results in the execution of proposals, which should occur through mandatory public directives. A criterion of the law is to follow its execution through monitoring and evaluation, aiming for results linked to a plan of action approved within the selection process during the Public Directive phase. The general objective of the research is to analyze the role of monitoring and evaluation among the social assistance service partnerships. In order to understand the field of study, quantitative and qualitative research was carried out, using a questionnaire and semi-structured interviews with members of the Monitoring and Evaluation Committees, partnership managers, the organization's staff and beneficiaries. The research analyzed documents drawn up by the Public Administration and the CSO Serviço de Obras Sociais, making it possible to study the impact of the implementation of the legislation that brought in the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC). Activity reports, object execution reports, monitoring and evaluation reports and work plans were analyzed.

KEYWORDS: Public Service Organization; Social assistance; Third sector; Public Administration; Partnership; Law 13.019.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - LINHA DO TEMPO DA LEI N.º 13.019/2014.....76
FIGURA 2 - LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA.....106
FIGURA 3 - MUNICÍPIO DE GUAÍRA/SP.....106
FIGURA 4 - O FÓRUM DO TERCEIRO SETOR.....140
FIGURA 5 - CAPACITAÇÕES E ORIENTAÇÕES SOBRE A LEI N.º 13.019/2014 EM 2017.....141
FIGURA 6 - CAPACITAÇÕES E ORIENTAÇÕES SOBRE A LEI N.º 13.019/2004 EM 2017.....141
FIGURA 7 - CAPACITAÇÕES E ORIENTAÇÕES SOBRE A LEI N.º 13.019/2014 EM 2017.....142

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PRESIDENTES DA LBA ENTRE 1945 - 1964.....38
QUADRO 2 - CONCEITUAÇÃO DE ALTA E MÉDIA COMPLEXIDADE.....45
QUADRO 3 - LEGISLAÇÕES VINCULADAS AO TERCEIRO SETOR.....59
QUADRO 4 - RESUMO DAS CPIS DAS ONGS.....75
QUADRO 5 - DIFERENÇAS ENTRE TERMO DE COLABORAÇÃO, TERMO DE FOMENTO E ACORDO DE COOPERAÇÃO.....87
QUADRO 6: DIFERENÇA ENTRE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.....88
QUADRO 7 - ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - GUAÍRA/SP NO PERÍODO DE 2017 A 2022 109
QUADRO 8 - DISTRIBUIÇÃO POR SERVIÇOS EXECUTADOS/PARCERIAS.....115
QUADRO 9 - RELAÇÃO SERVIÇO E PÚBLICO ALVO.....116
QUADRO 10 - SERVIÇOS E FONTE DE FINANCIAMENTO.....119
QUADRO 11 - INFORMAÇÕES SOBRE SITES DAS OSCS.....121
QUADRO 12 - COMPARATIVO LEGISLAÇÕES E PROCEDIMENTOS PARA SELEÇÃO E CELEBRAÇÃO PARCERIA.....129
QUADRO 13 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DE PARCERIAS.....130
QUADRO 14 - CONCEITOS SOBRE FIGURAS DA LEI N.º 13.019/2014.....178
QUADRO 15: METAS PREVISTAS NO PLANO DE TRABALHO.....199

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO DE OSCS POR ÁREA DE ATUAÇÃO, 2020.....63
GRÁFICO 2: OSCS NA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....64
GRÁFICO 3 - DISTRIBUIÇÃO POR CICLOS DE VIDAS.....115

GRÁFICO 4 - PROTEÇÃO SOCIAL 118

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DE OSCS POR ÁREA DE ATUAÇÃO, BRASIL, 2020 63
TABELA 2 - PERFIL DAS FAMÍLIAS X RENDA NO CADASTRO ÚNICO 109
TABELA 3 - CADASTRADOS NO PERÍODO DE 2017 A 2022 109
TABELA 4 - VALORES TRANSFERIDOS AO TERCEIRO SETOR DE 2017 A 2019 110
TABELA 5 - VALORES TRANSFERIDOS AO TERCEIRO SETOR DE 2020 A 2022 110
TABELA 6 - TIPOS DE AJUSTES PACTUADOS ENTRE OSCS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 113
TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO DAS PARCERIAS POR POLÍTICA PÚBLICA E/OU FUNDO MUNICIPAL .. 113
TABELA 8 - DISTRIBUIÇÃO POR TIPO DE FORMALIZAÇÃO DA PARCERIA 114
TABELA 9 - SERVIÇOS E METAS QUANTITATIVAS DE VAGAS 117
TABELA 10 - DISTRIBUIÇÃO POR PROTEÇÃO SOCIAL 117
TABELA 11 - FONTE DE FINANCIAMENTO PARCERIAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL (QUANTITATIVO) 118
TABELA 12 - FONTE DE FINANCIAMENTO PARCERIAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL (%) 118
TABELA 13 - REPASSE ANUAIS PARA O SERVIÇO DE OBRAS SOCIAIS 119
TABELA 14 - TEMPO DE ATUAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DAS OSCS EM GUAÍRA/SP 127
TABELA 15 - DISTRIBUIÇÃO POR IDADE DOS PROFISSIONAIS 136
TABELA 16 - ESCOLARIDADE DOS PROFISSIONAIS 136
TABELA 17 - FORMAÇÃO PROFISSIONAL 137
TABELA 18 - TEMPO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL 138
TABELA 19 - FUNÇÕES DOS PROFISSIONAIS 138
TABELA 20 - TEMPO DE ATUAÇÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL 139
TABELA 21 - FORMAÇÃO SOBRE A LEI N.º 13.019/2014 139
TABELA 22 - COMO TEVE ACESSO A LEI? 142
TABELA 23 - FORMAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE CONCEITOS NA PARCERIA 143
TABELA 24 - ONDE FOI REALIZADA A FORMAÇÃO SOBRE A LEGISLAÇÃO 144
TABELA 25 - TEMPO EM COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO 144
TABELA 26 - NÚMERO DE SERVIÇOS QUE OS MEMBROS DE COMISSÕES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO ACOMPANHARAM 145
TABELA 27 - DESAFIOS COM A IMPLANTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO 147
TABELA 28 - EFETIVIDADE DE INSTRUMENTOS TÉCNICOS 183

TABELA 29 - AVALIAÇÃO DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....184
TABELA 30 - NÚMERO DE ATENDIDOS (PREVISTO X EXECUTADO).....196
TABELA 31 - PERFIL DA DEMANDA - COR/RAÇA.....197
TABELA 32 - PERFIL DA DEMANDA - SEXO.....197
TABELA 33 - PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E/OU BENEFÍCIOS.....197
TABELA 34 - DATA ENTREGA DO PARECER CONCLUSIVO PARA PREENCHIMENTO DO SISRTS 214
TABELA 35 - PATRIMÔNIO DA OSC.....222
TABELA 36 - VALORES REPASSADOS E RECEITAS PRÓPRIAS EM 2022.....223
TABELA 37 - VANTAJOSIDADE ECONÔMICA.....223
TABELA 38 - APRESENTAÇÃO DE DATAS DAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - 2017.....227
TABELA 39 - APRESENTAÇÃO DE DATAS DAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - 2018.....229
TABELA 40 - APRESENTAÇÃO DE DATAS DAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - 2019.....231
TABELA 41 - APRESENTAÇÃO DE DATAS DAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - 2020.....232
TABELA 42 - APRESENTAÇÃO DE DATAS DAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - 2021.....233
TABELA 43 - APRESENTAÇÃO DE DATAS DAS ATIVIDADES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO – 2022.....233
TABELA 44 - ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM 2022.....254

SIGLAS

ALAR	Associação Lar;
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais;
CASNSA	Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida;
CCS	Conselho Comunidade Solidária;
CF/88	Constituição Federal de 88;
CMA	Comissão de Monitoramento e Avaliação;
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social;
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica;
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social;
CONDECA	Conselho Nacional/ dos Direitos da Criança e do Adolescente;
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar;
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAJ	Centro de Referência da Juventude;
DNCr	Departamento Nacional da Criança;
EUA	Estados Unidos da América;
FHC	Fernando Henrique Cardoso;
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor;
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social;
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
JK	Juscelino Kubitschek;
LA	Liberdade Assistida;
LBA	Legião Brasileira de Assistência;
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social;
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil;
NOB	Norma Operacional Básica;
ONG	Organização Não Governamental;
OS	Organização Social;
OSC	Organização da Sociedade Civil;
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Social;
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos;

PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família;
PCFM	Plano de Combate à Fome e à Miséria;
PLIMEC	Plano de Integração do Menor e Família na Comunidade;
PNAS	Política Nacional de Assistência Social;
PRONAS/PCD	Programa Nacional de Apoio e Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência;
PSC	Prestação de Serviço a Comunidade;
REO	Relatório de Execução do Objeto;
SAS	Secretaria de Assistência Social;
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados;
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social;
SOGUBE	Sociedade Guairense de Beneficência;
SOS	Serviço de Obras Sociais;
SUAS	Sistema Único de Assistência Social;
TCESP	Tribunal de Constas do Estado de São Paulo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....17
1. A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TERCEIRO SETOR 25
1.1 Políticas Públicas: um conceito multidisciplinar 26
1.2 A Assistência Social como Política Pública.....29
1.3 A Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.....41
1.4 A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais 48
1.5 O Terceiro Setor como uma alternativa no desenvolvimento de Políticas Públicas 50
1.6 A Política Pública de Assistência Social e o Terceiro Setor 65
2. A LEI FEDERAL N.º 13.019/2014 E AS PARCERIAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....68
2.1 O histórico da legislação de parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor .68
2.2 A Lei n.º 13.019/2014 e seus fundamentos para celebração de parcerias 79
2.3 O monitoramento e avaliação: a obrigatoriedade da fiscalização e acompanhamento da parceria 89
2.4 O papel do Gestor da Parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação 98
2.4.1 O Gestor da Parceria 98
2.4.2 A Comissão de Monitoramento e Avaliação 101
2.5 Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil pela ótica da Lei n.º 13.019/2014.....103
2.6 As Organizações da Sociedade Civil na execução dos serviços socioassistenciais no município de Guaíra/SP 105
2.6.1 As Organizações da Sociedade Civil executoras de serviços socioassistenciais no município de Guaíra/SP 123
Associação Lar (ALAR) 123
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Guaíra (APAE).....123
Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida (CASNSA) 124
Sociedade Guairense de Beneficência (SOGUBE) 125
Serviço de Obras Sociais de Guaíra (SOS).....126
3. OS IMPACTOS DA LEI N.º 13.019/2014 NO MUNICÍPIO DE GUAÍRA/SP 129
3.1 Análise das legislações vinculadas ao Terceiro Setor 129
3.2 A pesquisa de campo no município de Guaíra/SP.....133

3.2.1 Análise dos dados 133
3.2.2 A implementação da legislação e a visão dos membros da comissão de monitoramento e avaliação 149
3.2.3 A implementação da legislação na visão do terceiro setor 152
3.2.4 A avaliação dos gestores de parcerias sobre a implantação da Lei n.º 13.019/2014 158
3.2.5 O monitoramento e avaliação pelo olhar da Comissão de Monitoramento e Avaliação 161
3.2.6 O monitoramento e avaliação pelo olhar da OSC 169
3.2.7 O monitoramento e avaliação pelo olhar dos gestores de parcerias 173
3.2.8 Os instrumentais e ferramentas utilizados no monitoramento e avaliação 183
3.2.8.1 A análise da Comissão de Monitoramento e Avaliação sobre os instrumentais de acompanhamento das parcerias 184
3.2.8.2 A análise da OSC sobre os instrumentais de acompanhamento das parcerias 190
3.3 Análise das informações dos documentos da parceria com o Serviço de Obras Sociais . 195
3.3.1 Análise do Plano de Trabalho 199
3.3.2 Relatório de Execução do Objeto (REO) 203
3.3.3 Parecer Técnico Conclusivo 212
3.3.4 Relatório de Monitoramento e Avaliação 224
3.4. Resultados e discussões 238
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 251
REFERÊNCIAS 256
APÊNDICES 266
APÊNDICE A: MANUAL DE ORIENTAÇÕES (PRODUTO) 266
ANEXOS 329
ANEXO 1: QUESTIONÁRIO DA PESQUISA 329
ANEXO 2: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAIS 332
ANEXO 3: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIOS 333
ANEXO 4: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) 334
ANEXO 5: DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADES DO PESQUISADOR 336
ANEXO 6: CARTA DE ANUÊNCIA INSTITUCIONAL 337
ANEXO 7: TERMO DE COMPROMISSO ÉTICO DOS PESQUISADORES 338

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve início com a jornada no Serviço de Obras Sociais (SOS), uma organização do terceiro setor, na qual fui atendida e conheci a primeira assistente social em minha vida. Lá fiz cursos de informática, auxiliar de escritório e inglês. E posteriormente fui convidada para trabalhar na parte administrativa com as prestações de contas das parcerias entre Administração Pública e SOS devido à formação em técnico em contabilidade. Naquela época, olhavam apenas para o recurso financeiro e não para os resultados das parcerias.

Desta experiência nasce o desejo em ser assistente social. Neste espaço, conheci a primeira assistente social em minha vida e decidi fazer a faculdade de Serviço Social. E neste espaço também iniciei o estágio com grupos de adolescentes com vivência de protagonismo e foi complementado com o estágio no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Muitas experiências ocorreram entre trabalhar com o administrativo, ser estagiária de Serviço Social, ser técnica de serviços socioassistenciais e trabalhar na administração pública como técnica de monitoramento dos serviços socioassistenciais, diretora de Assistência Social e chefe da seção das parcerias com o terceiro setor no município de Guaíra/SP.

Esta jornada profissional iniciou em 1998 e foram realizadas experiências entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública, com funções desde administrativa, técnica e gestão na política pública de Assistência Social. Da relação com a Administração Pública, iniciou-se a execução direta na organização e implantação da Lei n.º 13.019/2014 no município de Guaíra. Com todas as turbulências desta legislação, foi realizada uma tatuagem com o número desta lei no antebraço esquerdo. Esta relação com a legislação oportunizou o início de atividades como palestrante/orientadora em cursos sobre esta área.

Com a experiência profissional, nasceu em 21/12/2020 o Instagram "Alô Terceiro Setor" (@aloterceirosetor) com o objetivo de divulgar informações sobre as parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, como um recurso facilitador para compreensão sobre a execução em todas as etapas da aplicação da Lei n.º 13.019/2014.

Considerando essa jornada, a presente pesquisa tem como tema o monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil no município de Guaíra, no interior do Estado de São Paulo, no período de 2017 a 2022, a partir da implantação e regulamentação da Lei n.º 13.019/2014.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o papel do monitoramento e avaliação nas parcerias dos serviços socioassistenciais com o terceiro setor sob a luz da Lei n.º 13.019/2014. Quanto aos objetivos específicos, destacam-se: 1. Levantar os serviços pactuados por meio de

parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil na área da Assistência Social; 2. Identificar o perfil dos profissionais que compõem as comissões de monitoramento e avaliação e as equipes das organizações; 3. Identificar os instrumentos e/ou ferramentas utilizadas na realização do monitoramento e avaliação das parcerias; 4. Obter informações sobre a compreensão do monitoramento e avaliação.

O objeto da pesquisa é o papel do monitoramento e avaliação de parcerias realizadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil executoras de serviços da Política Pública de Assistência Social no município de Guaíra, com vistas a compreender as mudanças que ocorreram nestas parcerias após a implantação da Lei n.º 13.019/2014. Pública e como é recebido pelas Organizações da Sociedade Civil.

A Lei n.º 13.019/2014 estabelece o regime jurídico de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, um processo de lutas devido a todas as situações vinculadas à ausência de segurança jurídica e à criminalização do terceiro setor, como o caso da instauração de Comissões Parlamentares de Inquéritos e, por meio do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a sociedade civil luta e assegura um mecanismo jurídico que tem a proposta de estabelecer parâmetros para a regularização de parcerias, com vistas a resultados de interesse social e a segurança de acesso a políticas públicas de forma adequada e com retorno ao investimento público.

Este objeto parte da lógica das mudanças pautadas nesta legislação que deixa de ter como foco o controle financeiro e dá ênfase ao controle de resultados nas parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, sendo essencial o monitoramento e avaliação dos serviços pactuados com as OSCs, portanto, a Prestação de Contas deve demonstrar o cumprimento dos objetos por meio da execução de suas metas e resultados conforme estabelecidos no Plano de Trabalho, aprovado previamente pela Administração Pública.

A pesquisa oportunizará como produto a elaboração de um manual de orientações sobre a legislação nas parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil para organizações, conselheiros, servidores, técnicos, administrativos e estudantes com a proposta de contribuição na profissionalização das parcerias.

A Administração Pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria por meio de acompanhamento das parcerias, com a emissão de relatórios e pareceres por meio de Gestor da Parceria e de Comissão de Monitoramento e Avaliação, que serão constituídos por meio de ato normativo conforme norteado pela legislação.

E caberá à OSC parceira o dever de prestar contas sobre a execução da parceria, demonstrando os resultados em conformidade com a previsão no Plano de Trabalho aprovado. A prestação de contas é um dever constitucional, previsto no Artigo 70 da Constituição Federal de 198, que diz em seu parágrafo único: "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".

A literatura analisada tem vistas no aparato teórico com as seguintes referências: Bresser Pereira, Couto, Raicheles, Sposati, Mestriner, Yasbek, Cesário, Andrade, Machado, Mendes, Oliveira, Montaño, Lopes e legislações. Essa literatura contextualiza as políticas públicas, a Assistência Social, o surgimento do Terceiro Setor e sua interlocução com o Estado na execução de serviços públicos e sua relação com o capitalismo. A partir desse contexto, destacam-se as mudanças que geraram o surgimento do terceiro setor e a necessidade da regulamentação das parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Para melhor compreensão, a pesquisa foi dividida em três capítulos, no qual o Capítulo 1 trata da Política Pública de Assistência Social e o Terceiro Setor, com tópicos sobre o conceito de políticas públicas; breve trajetória da Assistência Social de filantropia a direito social; o Sistema Único de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social como marcos para regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social e a implantação de paramentos nacionais norteadores dos serviços socioassistenciais no país.

A Assistência Social é política pública reconhecida por meio de Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 203 e organizada através da Lei n.º 8.742/1993, destinada a quem dela necessitar. Ela compõe a Seguridade Social, que contempla as políticas públicas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

Em sequência, pauta no Terceiro Setor como uma alternativa para o desenvolvimento de políticas públicas enquanto o sistema capitalista avança e a figura do Estado minimiza suas responsabilidades, principalmente com as organizações do terceiro setor que crescem na intervenção dos serviços de Assistência Social. A sociedade civil assume novas e muitas responsabilidades na execução das atividades que visam a garantia de direitos.

A trajetória do terceiro setor permeia as vivências com a benesse, filantropia e religião, com forte presença das Primeiras-Damas e da Igreja para cuidar dos desvalidos e pobres por meio de caridade e devido à própria demanda de escassez de recursos do Estado, as

organizações da sociedade civil passam a se profissionalizar e respondem pelos direitos da população em várias áreas e políticas públicas.

O Capítulo 2 foi desenvolvido nas relações de parceria entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil a partir da Lei n.º 13.019/2014. Nesse contexto, apresenta a lei e o seu foco na obrigatoriedade da fiscalização e do acompanhamento das parcerias por meio do monitoramento e da avaliação das parcerias estabelecidas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Diante dessas questões, remete-se à apresentação dos papéis do Gestor da Parceria, da Comissão de Monitoramento e Avaliação, das Organizações da Sociedade Civil e da Administração Pública. Expõe as Organizações da Sociedade Civil na execução dos serviços socioassistenciais no município de Guaíra. Neste capítulo são apresentadas as Organizações da Sociedade Civil responsáveis pela execução de serviços socioassistenciais no município de Guaíra, são serviços de proteção social básica, especial de média e alta complexidade.

No Capítulo 3 são apresentados os impactos da Lei n.º 13.019/2014 no município de Guaíra, com análise das legislações vinculadas ao Terceiro Setor. Nesse capítulo, também será contextualizada a pesquisa de campo e os resultados da aplicação do questionário e das entrevistas. São analisados os instrumentos aplicados e exigidos pela legislação e estão anexos modelos para melhor compreensão do trabalho. Estes instrumentais apresentam as inconsistências e os avanços ao longo do período pesquisado. E ele finaliza com a análise dos resultados da pesquisa.

A pesquisa foi realizada no período de 2017 a 2022 com as organizações da sociedade civil executoras de serviços socioassistenciais no Município de Guaíra, no interior do Estado de São Paulo. Foram analisados documentos como: Relatórios de Execução do Objeto; Pareceres Conclusivos; Relatórios de Monitoramento e Avaliação; Planos de Trabalhos.

Para responder aos objetivos da pesquisa, foi levantado o perfil dos entrevistados a partir de questionário estruturado para os profissionais para análise e comparativo dos dados. A escolha visou adquirir respostas práticas, precisas e rápidas, pois, segundo Boni e Quaresma (2005), o questionário possibilita a comparação com o mesmo conjunto de perguntas e dessa forma compreender as condições da vida e trabalho dos profissionais envolvidos nas parcerias com o terceiro setor, sendo as informações tabuladas e apresentadas por meio de tabelas, figuras, gráficos e quadros.

Foram usados documentos como: planos de trabalho, relatórios de execução do objeto e pareceres conclusivos do período referenciado para análise das informações, localizadas na transparência nos sites das organizações da sociedade civil e da Prefeitura do Município de Guaíra/SP.

A pesquisa foi realizada com os envolvidos diretamente no monitoramento e avaliação das parcerias, sendo: 1) Administração Pública: membros das comissões de monitoramento e avaliação e gestores de parcerias; 2) Técnicos, educadores e administrativos da Organização da Sociedade Civil; 3) Usuários/beneficiários do serviço.

Inicialmente seriam realizadas 32 entrevistas com técnicos das parcerias, gestores e comissões de monitoramento e avaliação em um universo de 5 organizações da sociedade civil. Após análise da realidade do universo pesquisado, do número de entrevistas a serem transcritas e da relevância do recorte para a materialização da pesquisa, ocorreram alterações na proposta de pesquisa de campo. As alterações visam à escolha de apenas uma Organização da Sociedade Civil, pelo prisma de toda a equipe envolvida na execução do serviço, sendo técnicos, coordenadores e educadores, administrativo e a inclusão dos beneficiários desse serviço, visando conhecer os fatores e significados para eles na participação e acesso dessa parceria. E os membros da Administração Pública que foram responsáveis pelo acompanhamento da parceria. Considerando as alterações no universo de entrevistas, foram direcionadas a 07 profissionais na OSC; 04 membros de comissão de monitoramento e avaliação; 03 gestores de parcerias; e 01 beneficiário do serviço, portanto o total de 15 participantes.

Quanto à escolha da organização, o Serviço de Obras Sociais justifica-se por ter sua origem vinculada à religião, com tendências originarias à caridade e ao longo da história foi desmistificando a benesse e efetivando a construção de serviço socioassistencial e direitos da população atendida e por fazer parte da história profissional da pesquisadora.

Considerando a aplicação da pesquisa, foram apresentados aos participantes os riscos da pesquisa, entre eles: cansaço ou aborrecimento ao responder questionários; desconforto, constrangimento ou alterações de comportamento durante gravações de áudio e vídeo; possibilidade de constrangimento ao responder ao instrumento de coleta de dados; medo de não saber responder ou de ser identificado; estresse; quebra de sigilo; cansaço ou vergonha ao responder às perguntas; dano; quebra de anonimato, como também poderão correr sintomas físicos devido ao estresse, conforme previsto no Termo de Ciência.

Para amenizar os riscos previstos na pesquisa e com a finalidade de evitar danos ou atenuar seus efeitos previu-se essas medidas: Receber as informações do estudo de forma clara; Ter oportunidade de esclarecer suas dúvidas; Ter o tempo que for necessário para a tomada de

uma decisão autônoma; Ter liberdade de recusa em participar do estudo; Ter liberdade de retirar o seu consentimento em qualquer fase da pesquisa; Receber assistência (integral e imediata) por danos, de forma gratuita; Requerer indenização por danos; Receber ressarcimento de gastos (incluindo os gastos de acompanhantes); Ter acesso aos resultados das entrevistas realizadas durante o estudo; Ter acesso gratuito pós-estudo ao produto da investigação (quando for o caso); Ter assegurada a confidencialidade dos seus dados; Ter assegurada sua privacidade; Receber uma via do TCLE/TALE (assinada e rubricada pelo participante da pesquisa e pelo pesquisador).

Foram aplicados questionários, entrevista em grupo focal e entrevistas individuais. A construção do questionário e do roteiro norteador teve foco nos requisitos estabelecidos pela Lei n.º 13.019/2014. A aplicação do questionário visou levantar inicialmente o perfil dos participantes da pesquisa e sobre a sua compreensão do processo de monitoramento e avaliação das parcerias a partir da obrigatoriedade da aplicação da legislação, com a apresentação de questionário fechado e com questões relacionadas ao período de tempo aberto. Segundo Marchesan e Ramos (2012, p. 452), os "questionários são instrumentos desenvolvidos para medir características importantes de indivíduos e para coletar dados que não estão prontamente disponíveis ou que não podem ser obtidos pela observação".

A escolha por uma estrutura de questionário prioritariamente fechado deve-se à questão trazida por Chaer, Diniz e Ribeiro (2011, p. 262): "Um dificultador das perguntas abertas é também encontrado no fato de haver liberdade de escrita: o informante terá que ter habilidade de escrita, de formatação e de construção do raciocínio".

A escolha pela entrevista com grupos focais está embasada no interesse em estimular a participação e o debate dos entrevistados, pois, segundo Boni e Quaresma (2005), nessa técnica de coleta de dados, a escolha dos participantes é a partir de grupos com ideias e opiniões sobre o tema de interesse da pesquisa e esses se conhecem previamente, e a partir delas podem ocorrer complementações de informações. Será usado durante a entrevista um roteiro norteador para o enfoque da proposta em conformidade com o Anexo 2 com 14 (quatorze) questões.

Considera-se que as possibilidades de levantamento de informações a partir do grupo focal possibilitam a interação, discussão e participação dos envolvidos, sendo relevantes suas reflexões para compreensão do processo de monitoramento e avaliação, pois ele demanda uma construção coletiva.

> Sob o ponto de vista do participante, a reunião é completamente flexível e não estruturada, dando margem à discussão sobre qualquer assunto. Entretanto, sob a perspectiva do moderador, a técnica não é tão flexível assim. Antes da reunião propriamente dita, há um planejamento sobre o que deve ser discutido e quais são os objetivos específicos da pesquisa. Em geral, o moderador atua no grupo de maneira a redirecionar a discussão, caso haja dispersão ou desvio do tema pesquisado, sem, no entanto, interromper bruscamente a interação entre os participantes (Dias, "s.d", p. 2).

Portanto, a escolha por esses dois instrumentos deve-se à relevância para o levantamento das informações, pois, de acordo com Chaer, Diniz e Ribeiro (2011), o questionário possibilita a uniformidade de informações e a agilidade na tabulação dos dados, enquanto a entrevista em grupo focal promove a eficiência na obtenção das informações qualitativas e o esclarecimento de questões mais complexas sobre o tema, bem como a flexibilidade em sua aplicação.

Para conseguir realizar as entrevistas, foram agendados encontros presenciais e online para atender às demandas de cada entrevistado, dessa forma foi necessária a realização de entrevistas individuais. É possível comparar as diferenças, pois ao realizar em grupo, ocorreram trocas e complementações durante a apresentação das questões das entrevistas, possibilitando reflexões entre os participantes.

Para a realização do levantamento dos serviços pactuados por meio de parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil na área da Assistência Social, foi usada a transparência do município de Guaíra/SP e o site das Organizações da Sociedade Civil para acesso de documentos.

Quanto à identificação do perfil dos profissionais que atuam/atuaram nas comissões de monitoramento e avaliação, gestores e técnicos das organizações da sociedade civil, foi aplicado questionário com perguntas fechadas e abertas. Especificamente quando se tratar de períodos de tempo, a referência usada foi anos. O questionário foi elaborado com o total de 21 perguntas.

Para o levantamento de informações sobre as ferramentas e instrumentais de monitoramento e avaliação, aplicação da Lei n.º 13.019/2014, foram realizados grupos focais subdivididos em: Administração Pública: 1 grupo com os membros de comissões de monitoramento e avaliação; 1 grupo com gestores. OSC: 1 grupo com educadores e administrativo; 1 grupo com técnicos. E foram realizadas entrevistas individuais com: 1 gestor de parcerias e 1 beneficiário do serviço.

As entrevistas foram subdivididas em três blocos para os profissionais:

BLOCO 1: Implementação da Lei n.º 13.019/2014;

BLOCO 2: Monitoramento e avaliação;

BLOCO 3: Instrumentos de monitoramento e avaliação.

Com os beneficiários/usuários do serviço, a entrevista teve dois blocos, sendo:

BLOCO 1: Política Pública de Assistência Social;

BLOCO 2: Monitoramento e Avaliação.

A pesquisa foi apresentada aos participantes junto ao Termo de Consentimento para aplicação do questionário e entrevista, com respeito aos princípios éticos e norteados pela Resolução nº 510 de 07 de abril de 2016.

As entrevistas foram agendadas via WhatsApp com os participantes. Foram aplicadas entrevistas presenciais com a equipe da OSC Serviço de Obras Sociais em dois momentos: 1º momento - Educadores e Administrativo; 2º momento - Técnicos. Participaram: 07 profissionais: 02 técnicos, 02 administrativos e 03 educadores.

Com os servidores responsáveis pelo monitoramento e avaliação, foi realizado um encontro virtual via plataforma Google Meet, participaram 04 servidores e 01 justificou a ausência do total de 5 convidados. Com os gestores das parcerias, foram realizados dois encontros virtuais via Google Meet, sendo o primeiro com dois gestores e o segundo com um gestor. Foram entrevistados o total de 15 pessoas, sendo: 7 profissionais da OSC; 1 beneficiário; 4 servidores membros de comissões de monitoramento e avaliação; 3 gestores de parcerias.

Quanto aos beneficiários do serviço executado, apenas 01 participou da entrevista. O outro alegou que não gostaria de reviver algumas situações que ocorreram no período que passou pela OSC. A entrevista foi realizada via Google Meet.

A produção desta pesquisa partiu de uma micro partícula diante da imensidão que foi a implantação da Lei n.º 13.019/2014 no Brasil, um país com mais de 5,5 mil municípios distribuídos em realidades de cidades pequenas, médias, grandes e metrópoles, mas principalmente as dificuldades são em tese as mesmas e desmistificar esta demanda é melhorar o desenvolvimento e o acesso às políticas públicas.

1. A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TERCEIRO SETOR

O primeiro capítulo trata da apresentação sobre conceitos de Políticas Públicas e sobre a Assistência Social, com apresentação das normativas que a configuram enquanto um direito aos cidadãos que dela necessitarem e a interlocução das organizações do Terceiro Setor na execução de serviços com finalidade de interesse social.

O avanço da Assistência Social ocorre a partir da Constituição Federal de 1998 (CF/88) e com a Lei n.º 8.742/1993 é definida como política de Seguridade Social junto à Saúde e à Previdência Social.

Em 2004, ocorre a implantação da Política Nacional de Assistência (PNAS) e no ano seguinte é instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em 2005, também entra em vigor a Norma Operacional Básica (NOB) SUAS, que regula a operacionalização da gestão da Assistência Social. Em 2012, ela sofre atualização e aprimoramento.

Com todos os avanços na política pública de Assistência Social em 2009, os serviços são padronizados no país por meio de Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Os serviços públicos podem ser de execução exclusiva e não exclusiva. Segundo Bresser Pereira (2006, p. 33), as atividades exclusivas são "as que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas". Ele traz essas atividades sendo: forças armadas, polícia, agência arrecadadora de impostos, agências reguladoras, agências de financiamento, fomento e controle de serviços sociais e seguridade social.

Quanto as atividades não exclusivas do Estado, Bresser Pereira, explicam que:

> São todas aquelas que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal("não-governamental"). Esse setor compreende os serviços de educação, saúde, culturais e de pesquisa cientifica (Bresser Pereira, 2006, p. 34).

A partir das atividades não exclusivas, a execução é transferida a organizações do Terceiro Setor, sendo o Estado o financiador e regulador de parcerias com Organizações Sociais (OS) e com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para realização de atividades por organizações não estatais, pois "não faz parte do aparelho do Estado", mas de interesse público e com destinação de dotação orçamentária (Bresser Pereira, 2006, p. 35).

As alterações nas funções do Estado estão vinculadas à Reforma do Estado, criando alternativas para responder às demandas dos cidadãos. É notável que entre as mudanças e alternativas está a figura das organizações do terceiro setor na execução de serviços. De acordo

com Oliveira, Portéro e Ramacciotti (2021), evidencia-se que o terceiro setor é uma alternativa de privatização das funções do Estado:

> Sob o regime neoliberal, em um contexto mercadológico, observa-se a privatização de bens e serviços, neste sentido, dentro do campo da Assistência Social, a sociedade civil passa a atuar como executora das ações de Estado, fragilizando assim o caráter público do SUAS (Oliveira; Portéro; Ramacciotti, 2021, p. 47).

Essa relação entre o Estado e as Organizações do Terceiro Setor está na lógica de transferência de responsabilidade da execução direta de serviços vinculados às Políticas Públicas e/ou às necessidades da hegemonia do capital. "O papel do Estado brasileiro na consolidação da modernização capitalista foi central, criou profundos laços de dependência na sociedade" (Raichelis, 2007, p. 70) e com isto a sociedade civil respondeu às modernizações e supriu as demandas do Estado. De acordo com Raichelis (2007), o Estado brasileiro mediou as relações em interesse da burguesia para a reprodução e acumulação do capital e apenas na década de 80 a sociedade civil caminha para os direitos de fato.

1.1 Políticas Públicas: um conceito multidisciplinar

Pensar sobre Políticas Públicas remete a um conceito multidisciplinar, o qual o olhar pode se dar através de uma atividade ou de um discurso. Dessa forma, Santana e Vesentini (2022) apresentam o seguinte:

> Em uma interpretação literal do termo, a palavra política intitula tanto o discurso quanto a atividade daquele que exerce as funções de autoridade de determinado ente federativo, com o objetivo de alterar ou causar impactos nas estruturas governamentais e na vida em sociedade. O conceito atual de público, de outra parte, vai para além da gestão governamental, englobando todo o interesse público que transpõe o Estado e, enquanto setores da sociedade: o governo, a iniciativa privada e as diferentes organizações da sociedade civil.
> Assim o sentido político a conceituação de política pública emerge do processo de escolhas e tomadas de decisões do poder público como forma de dirimir eventuais conflitos deflagrados nas interações sociais, econômicas e políticas, que para servirem de estímulos e melhoria social devem estar pautadas em conformidade com as normas jurídicas (Santana; Vesentini, 2022, p. 116).

Souza (2006) ao contextualizar a origem e a ontologia do surgimento das políticas públicas remete à importância de compreensão de seus desdobramentos. Descreve o nascimento da política pública nos EUA como área de conhecimento e disciplina acadêmica, com ruptura da tradição europeia, e visa à análise sobre o Estado e suas instituições, com ênfase sobre a ação do Estado. Apresenta que na Europa o foco está no papel do Estado, sendo o governo um

produtor por excelência. Em relação ao pressuposto analítico, a autora destaca que em democracias estáveis o conceito é aquilo que o governo faz ou deixa de fazer.

Segundo Secchi (2012, p. 2), "uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público." Para enfrentar um problema é necessário a compreensão, ou seja, o entendimento do problema. As percepções do problema estão vinculadas à questão social.

De acordo com Serafim e Dias (2012), o entendimento sobre política pública está ligado à visão que se tem do Estado. A política pública é uma ação ou conjunto de ações na qual o Estado resolve os problemas.

Pensar no conceito ou conceitos de Políticas Públicas não se responde em uma só definição, existe uma interlocução multidisciplinar. É um ramo da Ciência Política e tem desdobramentos em planos, programas e projetos, que após a execução[1] são implementados e devem ser submetidas a acompanhamento e avaliação. A Política Pública é uma ferramenta de decisões do governo (Souza, 2006).

"É do ponto de vista administrativo, que as políticas públicas são consideradas como conjunto de atividades inerentes e programas, projetos e ações realizadas pelo governo" (Santana; Vesentini, 2022, p. 117). De acordo com Serafim e Dias (2012), "políticas públicas não devem ser entendidas apenas como o que o Estado faz (sua dimensão mais facilmente percebida), mas também como aquilo que ele deixa de fazer."

Para Secchi (2012), independente do conceito, toda definição de política pública será arbitrária e a ela caberão questionamentos, conforme abaixo:

> Qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos:
> 1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
> 2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
> 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (Secchi, 2012, p. 10).

Diante da definição e/ou definições de Políticas Públicas, é importante considerar que o Estado também é aquilo que não se faz e entre os contornos estão as instituições, grupos organizados, processo político, elites, maximização dos ganhos sociais, pontos de partidas pré-

[1] A **execução,** que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia (Saraiva; Ferrarezi, 2006, p. 34).

existentes, escolhas interdependentes e as demandas do sistema (Serafim; Dias, 2012). Dentro desses aspectos, devem ser considerados o contexto, os valores e a estrutura.

As políticas públicas são influenciadas por todo sistema, por pessoas, por escolhas, por vivências, pelo conhecimento, por situações, por necessidades e/ou por todas as ausências de tomadas de decisões.

Segundo Souza (2006, p. 36), "das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sistematizar seus elementos principais". Esse autor considera que existe uma diversidade de atores e possibilidades de decisões, com participantes diretos e indiretos, com legislações, normativas, intenção, objetivos e prazos.

Portanto, a política pública incorpora o fazer, os aspectos de todos os envolvidos, a intenção e prazos, meio às contradições e vicissitudes que permeiam a questão social. Então, o que é política pública? Segundo Saraiva e Ferrarezi (2006), a resposta é a seguinte:

> Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório (Saraiva; Ferrarezi, 2006, p. 28-29).

Existem tensões que influenciam nas tomadas de decisões e consequentemente influenciam no desenvolvimento das políticas públicas, diretamente ligadas aos grupos que buscam a participação e seus interesses.

A análise de Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 31) apresenta definições de ciência política que demonstram componentes comuns à Política Pública, sendo: institucional, decisório, comportamental e causal:

> Nas definições dos dicionários de ciência política, encontram-se os seguintes componentes comuns: a)institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b)decisório: a política é um conjunto sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c)comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d)causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (Saraiva; Ferrarezi, 2006, p. 31).

Essas definições trazem conceitos que constituem as políticas públicas através de quem as elabora, das decisões tomadas, as ações realizadas ou ações não realizadas e o que é gerado por meio das ações.

As políticas públicas desenvolvem políticas governamentais que visam o coletivo e cada uma dessas políticas desempenha o atendimento a prioridades, relevâncias e situações de urgência. As políticas públicas possuem um ciclo, no qual passam pela formulação[2], implementação[3] e avaliação. Existe um jogo de interesses no qual se destacam a sociedade, a economia, o Estado e a Política, e são essas relações que definem a formulação de uma Política Pública diante de um problema.

Um ponto importante sobre Políticas Públicas é a diferença entre políticas públicas de Estado e das de Governo. Santana e Vicentini (2022, 117) apresentam a seguinte diferença: "Políticas Públicas de Estado são as implementadas com amparo na Constituição Federal de 88 que transpõem mandatos dos cargos de autoridade máxima dos entes federativos e são aparatadas das políticas de governos e seus projetos eleitoreiros, as quais via de regra mudam a cada troca de governo".

1.2 A Assistência Social como Política Pública

Considerando a importância das Políticas Públicas, a sequência tem como ponto principal trazer a Assistência Social e o seu percurso como um direito social. Segundo Sposati **et al.** (1998, p. 29) "a introdução de políticas sociais caldadas no modelo assistencial consagram formas populistas de relação e de benevolência enquanto forma de atendimento às necessidades de reprodução da sobrevivência das classes subalternizadas". A Assistência Social tem em sua história marcas fragmentadas, clientelistas, filantrópicos e até mesmo punitiva em sua execução, conforme destaca Fiuza e Costa (2015):

> A trajetória histórica da assistência social no Brasil evidencia que essa área da proteção social se relaciona com práticas clientelistas na condução das ações, serviços e benefícios à população atendida. A lógica que preside as relações clientelistas é fundada nos valores tradicionais do mando, na fidelidade ao líder político e na troca de favores. A dinâmica do clientelismo se dá basicamente pela troca de favores motivada por interesses pessoais tanto de quem beneficia como de quem é beneficiado (Fiuza; Costa, 2015, p. 65).

[2]A **formulação**, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro (Saraiva; Ferrarezi, 2006, p. 33).

[3]A **implementação é** constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la (Saraiva; Ferrarezi, 2006, p. 34).

As nuances da Assistência Social trazem o "clientelismo, nesse sentido, é uma técnica utilizada pelo grupo que domina o poder no Estado. Desse modo, o governo torna-se maior que o Estado" (Fiuza; Costa, 2015, p. 70). Essa questão, mesmo com a ampliação dos direitos sociais, ainda é muito usada a prática clientelista para "encantar" a população em troca de votos, já que parte dos usuários não reconhece como direitos garantidos em lei e acabam por acreditar que não é uma obrigação do governo, mas um "favor" estabelecido por esse ser um "salvador" ou uma "pessoa boa" que olha para os "pobres".

De acordo com Cruz e Guareschi (2010), o Brasil comparado com outros países não tem a presença do Estado de Bem-Estar Social e somente nos anos 30 o Estado passa a intervir nas relações entre capital e trabalho com uso de regulação por meio da filantropia. As autoras apresentam o foco aos desfavoráveis ou para aqueles que estivessem "fora do mercado de trabalho, inclusive crianças, idosos e deficientes." A pobreza era tratada como um problema do indivíduo e vista como "caso de polícia". A ausência de programas que regulassem ou fomentassem os direitos sociais, deu à filantropia um espaço no cenário brasileiro.

A trajetória da construção de direitos passa desde a colonização do país aos reflexos da questão social no enfrentamento ao capitalismo e com forte predomínio do poder político. Ocorreram lutas para que os direitos civis, políticos e sociais fossem de fato "efetivados" ou pelo menos garantidos pelas legislações. Meio a lutas, conquistas e retrocessos, as figuras das organizações filantrópicas e das primeiras damas avançaram no país.

"No Brasil, a Assistência Social, até a década de 1930, permaneceu apenas sob o enfoque moral e religioso, sem a intervenção do Estado. A intervenção do Estado surge através de subvenções a organizações filantrópicas geralmente ligadas à igreja" (Fiuza; Costa, 2015, p. 77). Nesse processo histórico, é fundamental citar que nesse período foram criadas as Caixas de Subvenções e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)[4]:

> Em 1931, foi criada a Caixa de Subvenções, a partir da qual o Ministério de Justiça passou a desempenhar a função de análise e fiscalização dos pedidos de subvenção social a partir de critérios previamente definidos. Em 1938 foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, consolidando a aliança entre Estado e as entidades prestadoras de serviços nas áreas de assistência social, saúde e educação (Mânica, 2022, p. 80).

As subvenções eram uma forma de repasse para as organizações do terceiro setor.

[4]Originalmente vinculado ao Ministério da Educação e da Saúde, o CNSS era formado por membros da sociedade civil ligados à área cultural e filantrópica, tendo como atribuições a regulamentação da assistência social no País, estando incluídas em sua esfera de atribuição tanto a educação como a saúde, bem como a avaliação de pedidos de subvenções, para posterior aprovação pelo Ministério e homologação pela Presidência da República (Mânica, 2022, p. 80).

O governo Vargas, que inicia na década de 30, possibilitou mudanças no cenário de atuação voltada para a caridade e o primeiro-damismo com o nascimento da Legião Brasileira de Assistência (LBA) com intervenção no território nacional. sistência (LBA) com intervenção no território nacional.

> A proteção social não contributiva, residual e fragmentada, dependia da arbitrariedade do poder político. Ganha destaque a criação da Legião Brasileira de Assistência-LBA que institucionaliza uma forma de atuação do Estado na área da assistência social com a presença da primeira dama. A lógica patrimonial vai ser expressa nas ações de "ajudas", recriando o clientelismo. Os limites entre as responsabilidades do Estado e os favores ficam obscurecidos pelo discurso populista. Cabe lembrar que em 1938 o Governo Vargas criou o Conselho Nacional de Serviço Social[5]-CNSS-como um conselho de notáveis - responsável pela avaliação dos pedidos de subvenções públicas para obras filantrópicas (Fiuza; Costa, 2015, p. 74).

Essas ações estão diretamente vinculadas a ajudar os desfavorecidos, com viés entre favores e responsabilidades do Estado. A avaliação para repasse das subvenções ficou sobre a avaliação do Conselho Nacional de Serviço Social. "Para a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, era exigido registro no CNSS, aumentando ainda mais a função cartorial do órgão, que a esse tempo já tinha sua atuação submetida aos interesses parlamentares" (Mânica, 2022, p. 85).

A LBA foi fundada em 1942, pela esposa do presidente Getúlio Vargas, a primeira dana do Brasil Darcy Vargas, com o objetivo de "amparar os soldados convocados para a guerra[6] e seus familiares" (Barbosa, 2020, p. 130).

> Os programas e projetos executados pela LBA não eram os mesmos nos estados e municípios e nem acolhiam todos os cidadãos que procuravam por atenção. No entanto, havia metas e diretrizes estabelecidas nacionalmente no combate à pobreza existente no país, as quais deveriam ser cumpridas por todos os postos (Bovolenta, 2017, p. 25).

É importante destacar que a destinação dos programas e projetos eram restritas e não atingiam todos, mas havia o estabelecimento de metas e diretrizes, o que demonstra uma forma de monitoramento e avaliação. Para Mânica (2022, p. 82), a LBA tinha por objetivo "prestar diretamente ou em parceria com entidades privadas serviços de assistência social". Para Barbosa (2020), a participação de mulheres da classe média alta, a elite, recebeu o papel de proteger as famílias dos soldados, o que nesse período demandou um processo de compreensão

[5]Serviço Social é o curso de ensino superior e a profissão que forma Assistentes Sociais. Quanto a Assistência Social, ela é Política Pública prevista e regulamentada na Constituição Federal de 1988 e na LOAS.
[6]Segunda Guerra Mundial.

e fundação das políticas sociais. Ela destaca o voluntariado e o cooperativismo social[7] para o desenvolvimento dos projetos da LBA. Segundo Barbosa (2020), o voluntariado é uma atividade não remunerada, na qual os envolvidos trabalhavam de forma organizada por uma motivação.

> Para o desenvolvimento de seus projetos a LBA contou com o cooperativismo social e atrelou ao projeto de assistência o trabalho voluntário. O voluntariado sintetiza-se como uma atividade não remunerada, por motivação pessoal, de forma estruturada e durante o período que as pessoas voluntárias desejarem ou se disporem a trabalhar. Os voluntários agem de acordo com suas próprias escolhas e motivações, não visando obter lucro financeiro (Barbosa, 2020, p. 134).

Existe um elo entre o voluntariado e a caridade/filantropia, o qual fica muito evidente no período de desenvolvimento da LBA. Como também a forte influência do primeiro-damismo[8] sobre a Assistência Social. A LBA foi promulgada por meio de Decreto Lei n.º 4.830/1942 com abrangência nacional.

Conforme Barbosa (2020) o papel da LBA era político e proporcionou acessos para entrada na guerra e o cuidado das famílias dos soltados. Esse papel de cuidado coube a uma mulher, a primeira dana do Brasil.

> Desta forma, a LBA desempenhou um papel político que facilitou a entrada de homens brasileiros voluntariamente na guerra e o fortalecimento da ideologia nacionalista pelo amparo às suas famílias. Portanto, coube à Primeira Dama um dos mais elaborados projetos de assistência já implantados no Brasil, pois sua abrangência visava atingir todo o território nacional. Nada mais apropriado para o momento político e ideológico que uma mulher cuidasse das famílias dos bravos combatentes, ainda mais uma mulher como Darcy, a esposa do presidente (Barbosa, 2020, p. 144).

O funcionamento da LBA foi como "instituição filantrópica e estabeleceu normas operacionais que inseriram órgãos corporativos no funcionamento da instituição" (Barbosa, 2020, p. 147).

Segundo Manoel (2014, p. 13) esse período no qual ocorreu a intervenção da LBA, foi um momento de grande desigualdade social e aumento da pobreza, portanto com grande necessidade de intervenção do Estado, pois:

---

[7]O cooperativismo social não visa retorno financeiro, mas sim, o desenvolvimento de instituições que promovam assistência social e possibilitem o amparo e o desenvolvimento social de grupos que vivem em situações de risco (Barbosa, 2020, p. 133).

[8]Segundo Oliveira e Alves (2020, p. 27) o primeiro damismo conforme instituído pela LBA caracteriza: "mulheres ativas e sensíveis diante do cenário de pobreza patente no país".

> Após o período da Segunda Guerra Mundial, (1939 à 1945), ainda perdurando esse processo de acumulação, o sistema capitalista ganhou maior ênfase se tornando monopólio do capital, gerou maior índice de desigualdade social, e consequentemente o aumento da pobreza e extrema pobreza, em contrapartida, a riqueza e o monopólio do capital (Manoel, 2014, p. 13).

A Segunda Guerra é um marco de pobreza gerado pelo capital, o que deu maior ênfase para o cuidado às famílias em vulnerabilidade naquele período. É interessante destacar que até 1946 a instituição era em maioria presidida por homens e Darcy Vagas altera esse quadro, retomando a posição de comando, passando por uma reestruturação, conforme demonstra Silva (2018):

> Em 1946, no bojo da reestruturação da LBA para o período pós-guerra, a instituição era presidida por um homem, Pedro Luís Correa e Castro (ex-presidente do Banco do Brasil), e em quase todas as unidades da Federação as Comissões Estaduais eram também presididas por homens. Com a única exceção de Laudimia Trotta, esposa do governador Frederico Trotta, que comandava a Comissão do Território do Iguaçu, que fora extinto ainda em 1946. Nesse sentido, Darcy recolocou as primeiras-damas estaduais em posição de comando (Silva, 2018, p. 613).

"Um dos pontos centrais da segunda passagem de Darcy Vargas pela presidência da LBA foi a recolocação das mulheres no centro da instituição, com o retorno das primeiras-damas estaduais e do Corpo de Voluntárias" (Silva, 2018, p. 87). A LBA passa por mudanças, e um dos principais fatores, é o foco voltado para educar, o que supera o ato de "dar" (caridade) nos anos 1950:

> cabe ressaltarmos que, nos anos 1950, a LBA passaria por uma significativa transformação - ou ensejou passar, uma vez que tal transformação não tenha se consolidado - durante as presidências de Raymundo Martagão Gesteira e Mario Pinotti. O mote principal desta reforma consistiria em pautar a conduta da LBA por uma assistência empenhada em "educar" e não mais apenas "dar" (Silva, 2018, p. 615).

Darcy Vagas passa por duas vezes na presidência da LBA, outras primeiras damas ocuparam apenas a presidência de honra e ocorreu a morte de Carmela Dutra. De acordo com Silva (2018, p. 56), Carmela Dutra, "ao que tudo indica não possuía qualquer atuação concreta na instituição". Ela foi presidente de honra em 1946, nesse período o presidente efetivo foi Pedro Luís Correa e Castro, "era dotado de um perfil mais financeiro administrativo do que benemérito ou filantrópico" (Silva, 2018, p. 56). É dado um papel de destaque para Carmela, devido ao seu perfil com traços genuinamente femininos contra o perfil técnico-administrativo.

> Cabe evidenciar que Carmela Dutra é exaltada em função de sua bondade, em oposição ao perfil técnico-administrativo do presidente efetivo. É o processo de atrelar à mulher as características de abnegação, bondade, altruísmo, traços entendidos como essencial e naturalmente femininos (Silva, 2018, p. 57).

Em toda história da LBA, o maior destaque é Darcy Vargas, por ser a fundadora e ter ocupado a presidência em dois momentos.

> A figura de maior relevância para a história da instituição é Darcy Vargas, que a fundou e duas vezes a presidiu. Darcy Vargas foi sucedida na presidência por outras primeiras-damas do país no período de 1945 – 1964 (Carmela Dutra, Eloá Quadros e Maria Thereza Goulart), que procuraram, de modo geral, aproximação com o "mito Darcy" (Silva, 2018, p. 57).

Nesse período, as funções do CNSS também se alteram e ganham maior ênfase, com o seguinte destaque: o CNSS passa a emitir registro para concessão de benefícios. Para Mânica, é destacado que:

> Em 1951, o CNSS passou a não apenas analisar pedidos de subvenção, mas também a gerenciar o denominado Registo Geral de Instituições. Surgiu, assim o reconhecido Registro no CNSS, o qual acabou tornando requisito para a concessão de benefícios fiscais às entidades prestadoras de serviços de interesse/público (Mânica, 2022, p. 82).

Em 1955, a LBA foi presidida por Raymundo Martagão Gesteira, médico pediatra e puericultor, e acumulou a direção do Departamento Nacional da Criança (DNCr), para a qual foi escolhido em 1954 (Santos, 2018). A primeira dama Sarah Kubitscheck, a esposa de Juscelino Kubitschek, não assumiu a presidência da LBA. Destaca-se que, durante esse período, dois médicos assumiram a presidência da LBA:

> Sarah fundara outra instituição e a ela comandou durante o mandato presidencial de seu marido. A LBA foi comandada por dois influentes médicos, Raymundo Martagão Gesteira e Mario Pinotti, que além de presidentes da LBA ocuparam prestigiados cargos na administração federal. A LBA liderada por médicos – homens – adquiriu características diferenciadas (Silva, 2018, p. 91).

O Pinotti era médico sanitarista e assumiu a LBA em 1957; e Sarah trabalhou para desenvolver a organização filantrópica Fundação Pioneiras Sociais[9]. Durante a gestão de Pinotti, a LBA atua com foco educacional, a assistência social, ganha um novo status, também surgem nesse período as Escolas de Serviço Social (Silva, 2018).

[9]"As Pioneiras Sociais iniciaram suas atividades como um grupo de voluntárias dedicadas às atividades assistências à maternidade e infância, mas, em seguida, o grupo diversificou sua atuação e passou a também trabalhar em prol da construção de postos de puericultura, centros escolares e a fomentar o diagnóstico precoce e as pesquisas acerca de doenças crônicas e degenerativas, como o câncer" (Silva, 2018, p. 129).

Em 1961, a esposa de Jânio Quadros, Eloá, ao tomar posse, faz reverência ao mito Darcy Vargas (Silva, 2018). No período da ditadura, entre 1964 a 1985, destaca-se o que: "Durante o período da ditadura militar (1964-1985), a LBA sofreu maior processo de centralização da coordenação e implementação para o âmbito federal, porém sua execução foi realizada por organizações da sociedade civil que podiam ter caráter filantrópico ou não" (Silva, 2021, p. 17). Entre as mudanças que ocorreram, uma é a incorporação da LBA pelo Ministério de Previdência e Assistência Social:

> O Estado autoritário reprimiu as organizações sindicais dos trabalhadores com fortes intervenções, ao mesmo tempo em que ampliou a previdência social, que passou a cumprir um papel importante como política social. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com base na unificação dos planos de benefícios. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, que incorporou a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a Fundação para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964. A partir de uma ampla reforma administrativa, em 1977, esse complexo institucional foi transformado no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que associava a previdência, assistência e a saúde, em estreita ligação com os interesses capitalistas da indústria de medicamentos e equipamentos hospitalares (Silva **et al.,** 2019, p. 6).

A mudança de governo, trouxe mudanças na atuação da LBA e Bovolenta (2017) apresenta um contexto no qual, no governo do presidente em exercício Collor (1990 a 1992[10]), Roseane, sua esposa, assumiu a presidência da LBA com execução de atividades em contramão à política pública e com denúncias de fraudes, desvios, corrupções e nepotismo durante a gestão.

No governo Collor, também ocorreram comprometimentos no investimento das políticas públicas essenciais, ocasionando certa desorganização nas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social. O governo Collor ocorre após o Governo de José Sarney, que é o primeiro após a ditadura. No governo Collor ocorre a regulamentação da Constituição Federal reconhecida como Cidadã e, contraditoriamente, os investimentos realizados nesse período ferem as políticas públicas. De acordo com Manuel (2014), pode-se destacar que:

> Mesmo com a conquista da CF/88, com o intuito de atender a população de forma democrática, o governo Collor (1990-1995), instaurou novos métodos conhecidos como investimento conservador, atingindo as políticas sociais, de forma a desorganizar financeiramente, principalmente a Seguridade Social, contrariando os princípios da CF/88, a qual teve grandes avanços, como o tripé da Seguridade Social, composto pela Saúde, Previdência e Assistência Social (Manoel, 2014, p. 16).

[10]Nesse ano ocorreu o impeachment.

Portanto, segundo o autor, a gestão do governo Collor promoveu um retrocesso no quesito financiamento de políticas sociais, o que atingiu principalmente os direitos referentes à Assistência Social, Saúde e Previdência Social.

No governo de Itamar Franco[11] houve a implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), instituído por meio do Decreto n.º 807 de 24/04/1993 a partir do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) durante o governo Itamar Franco, para atuar nas três esferas de governo e a sociedade civil (Peres, 2005). É no governo de Itamar que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é homologada e entra em vigor por meio da Lei Federal n.º 8.742 de 07/12/1993. Segundo Peres, a LOAS assegurou direitos previstos na CF/88, sendo uma mudança essencial para romper com o assistencialismo e visando a intervenção do Estado.

> A LOAS foi o instrumento legal que regulamentou os preceitos estabelecidos pela Carta Constitucional de 1988 à seguridade social, a fim de romper com o modelo tradicional de assistência social pautado em entidades prestadoras de serviços ou filantrópicas na medida em que colocava a assistência social no campo das políticas públicas, regida, portanto, por princípios universalizantes de direitos (Peres, 2005, p. 111).

É nesse momento que a Assistência Social se torna um direito e, sendo um direito do cidadão, é uma obrigação do Estado marcada pela LOAS como referência de política pública na Seguridade Social. O destaque está no olhar que rompe com o Terceiro Setor de forma assistencial para o olhar de direitos, um dos grandes avanços são os Conselhos de Assistência Social nas três federas, o que dá responsabilidades a sociedade civil e ao poder público, pois o controle social deve ser exercido por eles.

E em 1995, sob a transição do governo Itamar Franco para a presidência de Fernando Henrique Cardoso, ocorre a extinção da LBA, que é substituída pelo Programa Comunidade Solidária. O Programa Comunidade Solidária[12] é "centrado no combate à fome e à miséria por meio da participação direta da sociedade civil" (Bovolenta, 2017, p. 28). Segundo Bovolenta (2017), a Comunidade Solidária deu maior visibilidade ao terceiro setor e este programa possui ranços do primeiro-damismo e da benesse.

> a implantação de um programa de cotas para a política pública evidencia a resistência do poder público da época em reconhecer a assistência social no campo do direito, insistindo na compreensão de área social ligada ao primeiro-damismo, voluntariado, matriz das ações caritativas, benevolentes voltadas aos pobres, e que, a partir desse programa, passou a dar mais visibilidade para as parcerias realizadas, fomentando o chamado "Terceiro Setor" (Bovolenta, 2017, p. 28).

[11] Assumiu após o impeachment de Collor. Durou de 29/12/1992 a 01/01/1995.

[12] O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria (Peres, 209, p. 109).

Na apresentação do Programa Comunidade Solidária, Peres apresentou duas vertentes: uma na qual a primeira dama Ruth está à frente e articula parcerias com o terceiro setor, as Organizações Não Governamentais (ONGs) através do Conselho de Comunidade Solidária (CCS) e na outra, Anna Maria Medeiros Peliano, que implementou programas sociais nos municípios mais pobres pela Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária (SECS), que estava subordinada ao Conselho de Comunidade Solidária com propostas de integração nas três esferas de governo e estas propostas eram distintas e complementares (Peres, 2005).

Esse programa não tem características de política pública, pelo contrário, sua atuação é vinculada à benesse e primeiro-damismo. "Até dezembro de 2002, o Programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso" (Peres, 2005, p. 109).

Montaño destaca que no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) houve a redução da responsabilidade do Estado e o investimento na execução indireta dos serviços por meio do terceiro setor:

> o governo federal de FHC, nos anos 1990, tanto propiciou o encurtamento da função social do Estado (desresponsabilizando-o da ação social), quanto paralelamente criou o Programa Comunidade Solidária, presidida pela então "primeira-dama", para promover e orientar (de acordo com os objetivos governamentais/neoliberais) o crescimento do chamado "terceiro setor" (Montaño, 2014, p. 84-85).

No governo de FHC, focou na "prioridade ao combate à inflação pela via da estabilização da moeda" (Raichelis, 2007, p. 102). Essa autora também destaca que nesse governo não houve o reconhecimento da Assistência Social, pois:

> Talvez por considerar que a assistência social não se constitui como campo de definições políticas, tomando-a mais pelos seus estereótipos, o governo Fernando Henrique, pela via das medidas centralizadas e unilaterais, acabou desrespeitando até preceitos constitucionais que definem a assistência social como âmbito de responsabilidade governamental na condução da política pública de seguridade social (Raichelis, 2007, p. 109).

O programa tem sua execução até 2002 e então entra em vigor o Programa Fome Zero com foco na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em reparação às vítimas de fome no Brasil (Bovolenta, 2017). É importante destacar que no governo FHC ocorreu a estabilidade da moeda, mas não significa que ocorreu investimento nas políticas públicas, mas sim uma crítica que gerou a necessidade de reforma das políticas públicas, que, segundo Manoel:

> Apesar da estabilidade da moeda e da inflação no Governo de FHC, houve um avanço do neoliberalismo, abrindo o mercado para o exterior, com o discurso do desenvolvimentismo e inovações tecnológicas. A crise que iria originar deste processo, foi considerado como causa, o gasto excessivo na área social, justificando a necessidade de reforma das políticas públicas (Manoel, 2014, p. 17).

Para lucidar a representação na LBA, foi elaborado o Quadro 1, no qual é possível identificar os presidentes ao longo de 1942 a 1964:

Quadro 1 - Presidentes da LBA entre 1945 - 1964

Presidente	**Período**	**Governo**
Darcy Sarmanho Vargas	1942 - 1945	Getúlio Vargas 1930 - 1945
Anita Carpenter Ferreira	Maio/1945 – janeiro/1946	José Linhares Maio/1945 – janeiro/1946
Pedro Luís Correia e Castro Presidente de Honra: Carmela Dutra	Maio/1946 – janeiro/1947	Eurico Gaspar Dutra 1946 - 1951
Otavio da Rocha Miranda Presidente de Honra: Carmela Dutra	Jan./1947 – outubro/1947	
Otavio da Rocha Miranda	Out./1947 – sem precisão do termino	
Elmano Cardim	Sem precisão do período	
Darcy Sarmanho Vargas	Fev./1951 – 20/02/1955	Getúlio Vargas 1951 - 1954
Raymundo Sepúlveda Martagão	21/02/1955 – fev./1957	Café Filho 1954 -1955 Carlos Luz 1955 Nereu Ramos 1955 – 1956 Juscelino Kubitschek 1956 - 1961
Mario Pinotti	Mar./1957 – meados 1960	Juscelino Kubitschek 1956 - 1961
Eloá Quadros	Janeiro – agosto/1961	Jânio Quadros Janeiro – agosto/1961
Maria Thereza Fontella Goulart	Set./1961 – abril/1964	João Goulart Set./1961 – abril/1964

Fonte: Silva, 2018, p. 53.

É notável a presença feminina a frente da LBA e cada uma trouxe a sua contribuição no contexto da caridade e a busca de assegurar mínimos a população.

A autora Raichelis (2007) pontua a década de 80 com acontecimentos como recessão econômica, inflação, miséria e consequentemente crescimento da desigualdade social, consequentemente tem impacto nas políticas públicas geradas pela exclusão vivenciada no sistema capitalista. Todas as questões apresentadas trouxeram ao desmonte do Estado e à presença da sociedade civil:

> A aspiração democrática que se irradia nos países capitalistas periféricos na década de 80 traz no seu bojo a recessão econômica, a escalada inflacionária, a crise fiscal do Estado, o agravamento da miséria – elementos constitutivos da assim chamada década perdida. A redescoberta da sociedade civil expõe, simultaneamente, o paradoxo das experiências democratizadoras da década de 80 – a contraface mais perversa é relevada pela exclusão social, que o desenvolvimento capitalista globalizado e desigualmente combinado só faz aprofundar (Raichelis, 2007, p. 73).

É inegável a influência do capital na relação com as Políticas Públicas. O avanço das Políticas Públicas está junto a lutas e conquistas de direitos a partir de legislações importantes para o país. Da filantropia ao processo histórico dos direitos no Brasil, o país permeia a elaboração de 7 Constituições Federais, sendo respectivamente instituídas nos seguintes anos: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. É na Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social é reconhecida como um Direito e Política Pública.

De acordo com Cruz e Guareschi (2010), a CF/88 é um marco que promoveu mudanças, que reconhece por meio da Seguridade Social o direito à Assistência Social, Saúde e Previdência Social, é o marco que sai da benevolência para a segurança social por meio da ocupação de um espaço de Política Pública.

A Constituição Federal de 1988, trata em seu Artigo 203[13] da Assistência Social, sendo assegurada a quem dela necessitar e visa como objetivos:

> **Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e 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;
> **III** - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
> **IV** - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
> **V** - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
> **VI** - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (Brasil, 1988).

Portanto, a Assistência Social não requer contribuição e atende a proteção da família e dos ciclos de vida (criança, adolescente, adulto e pessoa idosa), o mercado do trabalho, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, garantia de renda a pessoas com deficiência e a pessoas idosas, por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a redução das vulnerabilidades que devem ser efetivadas por meio de serviços, programas e benefícios.

Após 5 anos da Constituição Federal de 1988, é homologada a Lei n.º 8.742/1993, conhecida como LOAS, a Lei Orgânica da Assistência Social. Em seu Artigo 1º essa lei define a Assistência Social como: “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade

[13] As terminologias: pessoas portadoras de deficiência, idoso e pobreza foram substituídas respectivamente por: pessoas com deficiência, pessoa idosa e vulnerabilidade social.

Social[14] não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas".

A Lei n.º 8.742/1993 estabelece em seu Artigo 2º como objetivos da Assistência Social, em conformidade com o Artigo 203 da CF/88:

> **Art. 2º** A assistência social tem por objetivos:
> **I -** a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente;
> a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
> b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
> c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
> d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
> e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
> **II -** a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
> **III -** a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.
> **Parágrafo único.** Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (Brasil, 1993).

A legislação demonstra cuidado com a família, infância, adolescência, pessoas com deficiências e com as pessoas idosas por meio da Proteção Social e aqui está apresentado visando a comparação com o Artigo 203 da Constituição Federal. De acordo com a LOAS, a Proteção Social "visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos" (Brasil, 1993) em conformidade ao Artigo 2º, I da Lei n.º 8.745/1993.

A LOAS regulamenta a Assistência Social como um direito do cidadão e um dever do Estado. A Assistência Social como Política Pública ganha normativas e resoluções que destacam a sua implementação e seu fortalecimento, principalmente com referência à Política Nacional de Assistência Social (PNAS)[15], Normas Operacionais Básicas (NOB) e à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais[16].

---

[14] A Seguridade Social é composta pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, estabelecida pelo Artigo 194 da Constituição Federal de 1998.
[15] Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.
[16] Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

Mesmo com toda normatização e parâmetros estabelecidos pela Assistência Social, ainda é necessário avançar para garantir direitos a demanda usuária desta Política Pública. A luta é diária dentro do sistema, mas a política pública de Assistência Social busca assegurar aos cidadãos seus direitos.

> A política pública de Assistência Social por sua vez caminha na contra mão do ideal neoliberal. Em seu texto constitucional visa garantir proteção social e superação das situações de pobreza e risco social e ainda que no decorrer de sua história tenha empregado ações de cunho assistencialista, no contexto de redemocratização do país, avança, notoriamente pela garantia de direitos sociais (Oliveira; Portéro; Ramacciotti, 2021, p. 47).

Cada avanço e reconhecimento de direitos na Assistência Social é a segurança de acesso a bens e serviços dos cidadãos, conquistas necessárias à população que sobrevive em situações de vulnerabilidades sociais e pessoais.

1.3 A Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Para o avanço da Assistência Social, foram enfrentados vários desafios e essa construção passa pela desconstrução dos conceitos de benesse, filantropia e reconhecimento de direitos sociais. Segundo Sposati (2011, p. 19), "a assistência social não nasce como política pública no mesmo dia do nascimento da LOAS. Ela é bem mais velha. É mais um caso de atraso de registro de nascimento". Antes do reconhecimento como Política Pública no âmbito da Seguridade Social sua trajetória veio da benesse, de favores, da filantropia, de doações com foco na tutela e de forma imediatista.

Segundo Sposati **et al.** (1998), nos primórdios da Assistência Social, para ter acesso aos mínimos, era necessário um atestado de "grau de carência", sendo ele uma preocupação básica, ou seja, era necessário comprovar a pobreza. É ela o "passaporte para o ingresso no aparato das exigências institucionais". Configura o dilema do sistema capitalista com as políticas públicas, que atuam de formas compensatórias sobre os "carentes", os "pobres" e a benevolência do Estado atua na intervenção de soluções diante da desigualdade social.

Os autores Sposati **et al.** (1998) demonstraram esse aspecto como um mecanismo regulador das relações sociais e de intervenção no controle das contradições da relação capital e trabalho. Segundo Raichelis (2007, p. 162), "a assistência social, como parte das relações entre Estado e sociedade, responde a interesses contraditórios que se manifestam no bojo das relações conflituosas entre grupos e classes sociais." A autora apresenta a contradição das forças, na qual o Estado possibilita mínimos sociais e existe uma demanda que não é suprida por esses mínimos sociais.

Para Sposati **et al.** (1998, p. 33), "é na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política".

O avanço da Assistência Social como política pública constrói a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que configuram o atendimento a famílias e indivíduos por meio de proteções e de equipamentos que possam intervir nas vulnerabilidades vivenciadas.

De acordo com Couto **et al.** (2012), a Assistência Social prevê a proteção aos ciclos de vida em conformidade com as suas necessidades pessoais ou sociais.

> A PNAS situa a Assistência Social como Proteção Social não contributiva, apontando para a realização de ações direcionadas para proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento de necessidades individuais ou sociais (Couto **et al.**, 2012, p. 63).

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 apresenta que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) "constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais" (Brasil, 2004, p. 32). O SUAS foi implantado em 2005.

A PNAS 2004 e o SUAS são instrumentos normativos e políticos fundamentais para assegurar os direitos socioassistenciais à população. São avanços na organização da Assistência Social, sendo estabelecidos parâmetros fundamentais para normatização da política pública em todo o país.

A Política Nacional de Assistência Social reconhece a Matricialidade Sociofamiliar, Descentralização Político-Administrativa e Territorialização na sua execução e afiança as proteções. As proteções são subdividas da seguinte forma: proteção social básica; proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. A organização do Sistema Único de Assistência Social é fundamental para a efetividade da política pública, pois:

> O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional da rede de serviços socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados e Municípios (Brasil, 2004, p. 23).

O SUAS tem gestão descentralizada, participativa e cofinanciada pelas três esferas de governo, com ações divididas por nível de complexidade. É o estabelecimento da organização e da normatização dos serviços de Assistência Social que reordena e promove acesso à política pública.

"O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social" (Brasil, 2004, p. 33). Para Fiuza e Costa (2015), a implantação do SUAS é a materialização da política pública com a especificidade de objetivos, diretrizes, conceitos e organização:

> A regulação do SUAS consolidou um avanço normativo na área da assistência social e deflagrou um processo de busca da materialização dos preceitos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS. O SUAS se efetiva por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios de transferência de renda. Desde sua implantação, o SUAS, tem avançado principalmente no campo jurídico pela Lei nº 12.235/2001, que alterou a LOAS e dispõe sobre a organização da assistência social (Fiuza; Costa, 2015, p. 83).

Em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 33), são eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social:

- Matricialidade Sociofamiliar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Estes eixos estabelecem a centralidade na família com vista na territoriedade, o que atende às necessidades naquele espaço com a participação dos usuários dos serviços, programas e benefícios da Assistência Social com controle social, acesso à informação e monitoramento e avaliação dessas ações. Como também é fundamental o reflexo do financiamento que ocorre nas três esferas e a adequação dos recursos humanos de acordo com a proteção e o serviço. Destaca-se sobre o eixo de informação, monitoramento e avaliação:

> A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação (Brasil, 2004, p. 49).

A informação, monitoramento e avaliação são fundamentais para a apresentação de dados sobre a execução e implementação da política pública, esse controle possibilita também o investimento nas reais necessidades da população. O olhar para o território é de sua importância, pois é nele que ocorrem as tensões e violações que manifestam a questão social e é no território que eles devem ser enfrentados. A matricialidade familiar foca na importância da família como centro da política pública, respeitando os modelos de família e seus membros. Esse olhar demanda diagnóstico e o acompanhamento por meio da gestão do território e de monitoramento e avaliação.

Na perspectiva da PNAS, os serviços socioassistenciais são organizados da seguinte forma: vigilância socioassistencial, proteção social e defesa social e institucional, conforme Artigo 2º da Lei Orgânica da Assistência Social. Sobre a Proteção Social, a Política Nacional de Assistência Social vislumbra as seguintes seguranças como princípios:

- segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia;
- segurança de convívio ou vivência familiar;
- segurança de acolhida.

São provisões que visam garantir condições para a sobrevivência de famílias e indivíduos de forma digna e com seus direitos reconhecidos, devido às situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal gerados pela questão social. As seguranças devem contribuir para redução ou prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais.

Em relação às Proteções Sociais, elas estão divididas em:

- Proteção Social Básica;
- Proteção Social Especial de Média Complexidade;
- Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Segundo a PNAS 2004, a Proteção Social Básica tem por objetivo: "prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários" (Brasil, 2004, p. 27). De acordo com o Artigo 6 A, da Lei n.º 8.742/1993, a Proteção Social Básica é o "conjunto de serviços[17], programas[18], projetos[19] e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social

[17]Art. 23 – Lei n.º 8.742/1993: "serviços socioassistenciais são as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas".
[18]Art. 24 – Lei n.º 8.742/1993: "Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais".
[19]Art. 25 – Lei n.º 8.742/1993: "Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social".

por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários" (Brasil, 1993). Em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social, são situações de vulnerabilidade e risco social:

> Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2004, p. 18-19).

As vulnerabilidades e riscos sociais são situações que fragilizam o indivíduo e suas famílias com olhar para os ciclos de vida com vistas a respeitar as vicissitudes da questão social em diversas expressões que limitam o cidadão. De acordo com o Artigo 6 A, da Lei n.º 8.742/1993, a Proteção Social Especial é o:

> Conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (Brasil, 1993).

A proteção social especial tem como proposta de intervenção a reconstrução de vínculos de pertencimento, seja na família ou na comunidade. Quanto à complexidade na Proteção Social Especial, destaca-se no Quadro 2 a diferença entre os vínculos fragilizados e rompidos:

Quadro 2 - Conceituação de Alta e Média Complexidade

Proteção Social Especial Média Complexidade	Proteção Social Especial Alta Complexidade
Oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.	São aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil, 2004, p. 32.

A organização em proteções possibilita direcionar ações que possam identificar e prevenir situações de ruptura de vínculos. As proteções definem quem é o público-alvo para acesso aos serviços, sendo destinado à Proteção Social Básica para a situação de vulnerabilidade social "decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)" (Brasil, 2004, p. 28). Segundo a PNAS 2004, apresenta-se o seguinte conceito:

> é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (Brasil, 2004, p. 31).

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade a intervenção visa o atendimento a famílias e indivíduos cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e/ou estão em vias de rupturas. A Proteção Social de Alta Complexidade, intervém em situações que garantem a proteção integral, pois famílias e indivíduos encontram-se sem referência, em situação de ameaça, ou precisam do afastamento do núcleo familiar.

Compreender as proteções é compreender que a Assistência Social se destina a indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, mas não se restringe somente a condições de pobreza, mas também a riscos pessoais que demandam das fragilidades decorrentes dos ciclos de vidas e de violações dentro do contexto familiar e institucional.

Os serviços socioassistenciais devem ser continuados, essa é uma característica que define o caráter de funcionamento por tempo indeterminado e sem interrupção. A Lei n.º 8.742/1993, em seu Artigo 23, demonstra essa característica: "Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei" (Brasil, 1993).

Outro instrumento importante na sistematização e funcionamento do SUAS é a Norma Operacional Básica (NOB). A NOB SUAS foi regulamentada pela Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012 e "disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal de 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993" (Brasil, 2012, p. 11).

É a NOB SUAS que são estabelecidos parâmetros para a gestão do Sistema Único de Assistência Social. Os municípios deverão criar e garantir o funcionamento de Conselhos Municipais de Assistência Social, com fundo e alocação de recursos para financiamento das atividades, programas, benefícios e serviços. E ao conselho caberá a aprovação das contas do fundo e do orçamento da Assistência Social, com vistas ao controle social. Dessa forma, é estabelecido no Artigo 45 da NOB SUAS que: "A gestão financeira e orçamentária da assistência social implica na observância dos princípios da administração pública, em especial: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência" (Brasil, 2012, p. 31). A NOB SUAS também estabelece o papel do Conselho de Assistência Social:

> Art. 84. Os Conselhos de Assistência Social, em seu caráter deliberativo, têm papel estratégico no SUAS de agentes participantes da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, desde o seu planejamento até o efetivo monitoramento das ofertas e dos recursos destinados às ações a serem desenvolvidas (Brasil, 2012, p. 39).

Considerando a importância do financiamento dos serviços socioassistenciais, é fundamental o planejamento do orçamento, em conformidade com o diagnóstico[20] do município. Sendo assim, compreender a gestão orçamentária é essencial para elaboração do Plano de Assistência Social em conformidade com diretrizes, metas e demandas da população, pois, segundo o Artigo 46 da Lei n.º 8.742/1993:

> Art. 46. O orçamento é instrumento da administração pública indispensável para a gestão da política de assistência social e expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária. Parágrafo único. A elaboração da peça orçamentária requer:
> I - a definição de diretrizes, objetivos e metas;
> II - a previsão da organização das ações;
> III - a provisão de recursos;
> IV - a definição da forma de acompanhamento das ações; e
> V - a revisão crítica das propostas, dos processos e dos resultados (Brasil, 2012, p. 31).

A NOB SUAS possui um capítulo específico sobre o Plano de Assistência Social, que é "um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS" (Brasil, 2012, p. 25). A fundamentação é norteada pelo Artigo 30 da Lei n.º 8.742/1993. A elaboração do Plano de Assistência Social é de responsabilidade do Órgão Gestor e deve ser aprovada pelo Conselho de Assistência Social. A NOB SUAS estabelece em seu Artigo 18 a estrutura de composição do Plano de Assistência Social:

> §2º A estrutura do plano é composta por, dentre outros:
> I - diagnóstico socioterritorial;
> II - objetivos gerais e específicos;
> III - diretrizes e prioridades deliberadas; I
> V - ações e estratégias correspondentes para sua implementação;
> V - metas estabelecidas;
> VI - resultados e impactos esperados;
> VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;
> VIII - mecanismos e fontes de financiamento;
> IX - cobertura da rede prestadora de serviços;
> X - indicadores de monitoramento e avaliação;
> XI - espaço temporal de execução. (Brasil, 2012, p. 25)

[20] Art. 20. A realização de diagnóstico socioterritorial, a cada quadriênio, compõe a elaboração dos Planos de Assistência Social em cada esfera de governo (Brasil, 2012, p. 25).

É necessário compreender que a elaboração do Plano de Assistência Social deve estar vinculada ao diagnóstico do município, pois, "os indicadores que orientam o processo de planejamento para o alcance de metas de aprimoramento do SUAS serão apurados anualmente, a partir das informações prestadas nos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatística[21]" (Brasil, 2012, p. 27). O diagnóstico possibilita melhor investimento nas ações previstas no Plano de Assistência Social. A identificação das demandas e necessidades do município por meio do diagnóstico deverão ser investidos em conformidade com os serviços disponibilizados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

1.4 A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

Para melhor organização da PNAS e do SUAS, nasceu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, regulamentada por meio da Resolução n.º 109 de 11 de novembro de 2009 e que sofre alterações por meio da Resolução CNAS nº 13[22] de 13 de maio de 2014.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais trouxe a unificação e padronização dos serviços da Assistência Social no país, possibilitando o atendimento aos ciclos de vida com foco na família e ao fortalecimento de vínculos de acordo com as proteções sociais. A padronização estabelece parâmetros aos serviços, recursos humanos e à estrutura física. É a Tipificação que define o padrão normativo da Proteção Social e norteia a distribuição de serviços socioassistenciais de acordo com funções, público-alvo, ciclos de vida e proteção. Segue a seguinte distribuição dos serviços:

Serviço de Proteção Social Básica:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);

b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);

c) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);

b) Serviço Especializado em Abordagem Social;

c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);

[21] Artigo 27 da NOB SUAS, 2012.

[22] Inclusão da faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, na forma do anexo.

d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:

- Abrigo institucional;
- Casa Lar;
- Casa de Passagem;
- Residência Inclusiva.

b) Serviço de Acolhimento em República;
c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

A execução dos serviços socioassistenciais pode ser direta e indireta, ou seja, a Administração Pública tem obrigatoriedade de executar serviços como Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI) e indiretamente os outros serviços podem ser executados por meio do Terceiro Setor. É destacado na PNAS 2004 o papel do terceiro setor enquanto parte do SUAS na execução dos serviços socioassistenciais:

> Neste contexto, as entidades[23] prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas, como cogestoras através dos conselhos de assistência social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social (Brasil, 2004, p. 41).

As OSCs de Assistência Social devem ser inscritas e fiscalizadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social e elas ocupam um espaço importante na execução dos serviços socioassistenciais. Segundo Mestriner (2001), nesta relação com o terceiro setor, na qual a responsabilidade do Estado é transferida para as organizações da sociedade civil, destaca-se o princípio da subsidiariedade entre o estatal e o privado. A atuação do terceiro setor está diretamente ligada ao neoliberalismo que acentua a intervenção mínima do Estado. A Lei n.º 8.742/1993, em seu Artigo 6º no Parágrafo 2º afirma que as entidades e organizações de Assistência Social integram o Sistema Único de Assistência Social:

[23] Segundo a Lei n.º 8.742/1993 - Artigo 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

> Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
> ...
> § 2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei (Brasil, 1993).

A Lei também estabelece no Artigo 6 B: "As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação" (Brasil, 1993).

As organizações do terceiro setor são de fato cogestoras dos serviços socioassistenciais e contribuem para a efetividade do direito à Assistência Social como executoras indiretas de serviços obrigatórios pela Administração Pública.

1.5 O Terceiro Setor como uma alternativa no desenvolvimento de Políticas Públicas

O nascimento do terceiro setor é tênue entre a filantropia e o direito para assegurar aos necessitados o acesso a benefícios. De acordo com Albuquerque (2006) a expressão "terceiro setor" é usada em países como Estados Unidos, Inglaterra e Europa junto a outras expressões.

Essas expressões trazem as terminologias filantropia, voluntariado, organização sem fins lucrativos, organizações não governamentais e sociedade civil, e são elas que constroem a conceituação sobre o terceiro setor. Albuquerque (2006), apresenta as terminologias e expressões usadas no terceiro setor na Inglaterra, Europa, Brasil e América Latina:

> A expressão "terceiro setor" é uma tradução do termo em inglês third sector, que, nos Estados Unidos, é usado junto com outras expressões, como "organizações sem fins lucrativos" (nonprofit organizations) ou "setor voluntário" (voluntary sector).
> Na Inglaterra, legalmente se utiliza a expressão "caridades" (charities), o que reflete a origem histórica medieval do termo e ressalta o aspecto de obrigação religiosa das primeiras ações comunitárias. O termo "filantropia" (philantropy) também aparece com certa frequência, sendo um conceito mais moderno e humanista da antiga caridade religiosa. (Albuquerque, 2006, p. 18).

Na citação acima, Albuquerque trouxe a origem da terminologia como oriunda dos Estados Unidos junto às expressões organizações sem fins lucrativos e voluntário. Na Inglaterra, retrata questões como caridade e religião, e vinculado à religião está a filantropia. Quanto à Europa, trouxe a terminologia usada com muita frequência no Brasil, organização não governamental, com a sigla ONG. E no Brasil e na América Latina, a referência para aquilo que não era o Estado foi expressa por Sociedade Civil:

> Na Europa Continental predomina a expressão "organizações não-governamentais" (NGOs, ONGs em português). Sua origem remota ao sistema de representações da Organização das Nações Unidas, que denominava assim as organizações internacionais que, embora não representassem seus países, tinham atuação significativa para justificar sua presença oficial na ONU...
> No Brasil e na América Latina, também se utiliza a expressão "sociedade civil". Esse conceito tem origem no século XVIII... A sociedade civil também pode ser entendida como um conjunto de associações e organizações livres, não pertencentes ao Estado e não econômicas que, entretanto, tem comunicação com o campo público e com os componentes sociais (Albuquerque, 2006, p. 18-19).

Para Santos (1999), o conceito de Terceiro Setor é complexo, o qual visa nomear o conjunto de organizações sem fins lucrativos que possuem objetivos sociais, coletivos ou públicos. Nesse contexto, Santos (1999) apresenta nomenclaturas diferentes pelos países, entre elas, na França, é designado como Economia Social, os anglos saxônicos denominaram Setor Voluntário e Organizações Não Lucrativas e no terceiro mundo foram chamadas de organizações não governamentais.

Esse autor conclui que "é uma designação residual e vaga (Santos, 1999, p. 14)," pois as organizações que compõem o terceiro setor não possuem definição específica, ou seja, não são estatais e não são comerciais, elas não possuem fins lucrativos e são executoras de políticas públicas.

Segundo Mânica (2022, p. 26), "a ausência de finalidade lucrativa é característica essencial que compõe o elemento subjetivo do terceiro setor e serve para afastar de seu conceito as entidades não estatais que integram o mercado". Essa característica define que o terceiro setor não gera e não distribui os lucros, toda atividade econômica gerada tem função de investimento na manutenção de suas finalidades (Mânica, 2022). Nesta lógica, segundo Albuquerque (2006, p. 31), as Organizações Não-Governamentais "são instituições privadas sem fins lucrativos que, ao obter algum resultado econômico de suas atividades, devem reinvesti-lo na atividade-alvo da organização". O autor destaca que elas possuem características de serviço público, mesmo sendo não governamentais e em escala diferente do Estado.

Mestriner (2001) refere-se ao final do século XX o papel do Estado mínimo norteado pelo neoliberalismo e assim o dever do Estado é transferido como obrigação ao cidadão, família, comunidade e sociedade. Para Montaño (2010, p. 224), "a função das 'parcerias' entre o Estado e as Organizações Não Governamentais (ONGs) não é a de 'compensar', mas a de encobrir e a de gerar a aceitação da população a um processo que, como vimos, tem clara participação na estratégia atual de reestruturação do capital. É função ideológica".

"A crise do Estado autoritário e a luta pela democratização social e política estimulou o surgimento de novos espaços de representação política e de publicização dos conflitos sociais"

(Raichelis, 2007, p. 81). O período de 1937 a 1945 é conhecido como Estado Novo, no qual Getúlio Vargas passa pelo poder em regime ditatorial, constituído através de um golpe, e esta era foi um período de ganhos e avanços no desenvolvimento de políticas sociais, como a legislação trabalhista e salário mínimo, conforme aponta Manoel (2014):

> Com o Governo de Getúlio Vargas (1937-1945), período conhecido como "Estado Novo", foram criados alguns modelos de proteção social em resposta as reivindicações dos movimentos sociais. Surgem então os IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), um dos primeiros modelos de seguro social, posteriormente surge a Consolidação das Leis do Trabalho, conhecida até hoje como CLT, o Salário Mínimo e outros modelos de Proteção Social. Esses modelos que não deixam de serem políticas sociais foram utilizados pelo Estado para reduzir as desigualdades sociais, porém mais do que isso, surgem para apenas minimizar a situação, apresentando à população uma aparência de "resolução dos problemas sociais" (Manoel, 2014, p. 14).

Esta organização da legislação trabalhista tem um impacto nas políticas públicas, pois é o reconhecimento de um direito para a garantia de mínimos sociais no enfrentamento das desigualdades. É nesse contexto que o terceiro setor atua. "No século XX, as organizações da sociedade civil assumiram expressiva relevância no cenário público durante o governo populista do Presidente Getúlio Vargas, adquirindo título de Utilidade Pública por força da Lei n.º 91/1935" (Freire, 2018, p. 18).

O século XX traz com ele mudanças significativas, como o modelo de Administração Gerencial[24], o fortalecimento do papel do Terceiro Setor, o nascimento das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sendo eles títulos conferidos por prestarem atividades de interesse social.

Para Freire (2018), a Administração Pública Gerencial pauta-se na celebração das parcerias e respeita a flexibilidade na execução das atividades das organizações do terceiro setor:

> A legitimação do modelo de Administração Pública Gerencial, no que compete a direitos sociais, torna imperativo que a celebração de contratos e parcerias com tais entidades se dê de forma democrática, permitida a interferência do regime publicístico dada a relevância dos serviços prestados, sem, contudo, afastar o regime privado que lhes confere a flexibilidade na execução de suas atividades (Freire, 2018, p. 18).

Essas mudanças envolvem aspectos políticos, econômicos e administrativos que estão diretamente vinculados à eficiência, à flexibilização, ao controle finalístico, ao contrato de gestão, à qualidade e ao cidadão beneficiário dos bens e serviços da Administração Pública.

[24]É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (Bresser Pereira, 2006, p. 28).

Para Montaño (2010) o período da reforma gerencial[25] trouxe leis e incentivos para as organizações sociais, filantropia empresarial, voluntariado e outras atividades com cunho de parcerias com o Estado, contraponto essas parcerias representam a desresponsabilização com a questão social, ou seja, o Estado transfere suas responsabilidades para o terceiro setor, para a sociedade civil. E consequentemente, essa relação trouxe a redução dos custos com a atividade social, associada à precarização, a focalização e a localização dos serviços, com redução dos direitos sociais. De acordo com Mestriner, o Estado busca a solidariedade para construir a relação com a sociedade civil:

> Ao se defrontar com a demanda constitucional pela efetivação de direitos sociais, num movimento pela "terceira via", o Estado brasileiro busca as organizações socioecomunitárias como uma saída para as suas responsabilidades sociais nunca antes assumidas. Neste ideário, seja pelo papel de subsidiariedade que vai lhe caber, seja pelas limitações que o neoliberalismo vai lhe impor, o Estado fará avançar, com nova ênfase, os paradigmas da solidariedade, da filantropia e da benemerência (Mestriner, 2001, p. 27).

O terceiro setor assume o papel de subsidiária na execução de políticas públicas, e esse papel também está junto às demandas sociais, como a transferência de responsabilidades, minimização de recursos financeiros e equipes reduzidas com baixos salários que geram menor custo para a execução dos serviços. De acordo com Souza (2019, p. 14-15), a reforma do Estado trouxe quatro setores que definem o funcionamento do mercado, do Estado e das políticas públicas:

> **O núcleo estratégico do Estado:** É o setor que define as leis e as políticas públicas. O regime de propriedade típico é público-estatal, já que não se delega decisões estratégicas com poder extroverso.
> **As atividades exclusivas de Estado**: É onde o Estado presta serviços governamentais para a sociedade, como de previdência, trânsito, segurança etc. A propriedade é público-estatal, por meio de órgãos públicos e agências autônomas.
> **Os serviços não-exclusivos ou competitivos:** Envolvem o interesse público, mas o Estado concorre com o setor privado. É preciso buscar maior eficiência e eficácia para a gestão. O regime de propriedade é público não-estatal, através da atuação de organizações sociais que contratam objetivos com o setor público. Exemplos são os setores de Saúde e Educação.
> **Produção de bens e serviços para o mercado:** São atividades que visam ao lucro e que o mercado pode atuar com eficiência. O regime de propriedade deve ser o privado, e o Estado só deve atuar, apenas quando for imprescindível (Souza, 2019, p. 14-15).

[25] A Reforma Gerencial foi implantada por Luiz Carlos Bresser Pereira em 1995 a partir PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, que foi inspirado pelo modelo de gestão neoliberal implantado no Governo de Margareth Thatcher em 1979 e pelo livro: Reinventando o Governo, obra de Osborne e Gaebler, 1992. Baseado na Administração de Empresas do setor privado (Souza, 2019, p. 12-13).

A desresponsabilização do Estado fortalece a figura do Terceiro Setor e crescem as parcerias com as organizações sem fins lucrativos para execução de atividades voltadas para as Políticas Públicas, principalmente na Assistência Social.

Segundo Duarte (2008), o terceiro setor é uma fragmentação do Estado e do Mercado, ele responde às expressões da sociedade:

> O termo terceiro setor está fundamentado na fragmentação da realidade em setores ("primeiro setor" o Estado, "segundo setor" o mercado e "terceiro setor" a sociedade civil), isolando e autonomizando cada um deles, não apresentando uma visão de totalidade social, como se os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais não tivessem uma íntima inter-relação e imbricamento no conjunto da sociedade (Duarte, 2008, p. 61).

Destaca-se que a Administração Pública Gerencial tem como princípio o combate ao nepotismo e à corrupção e estabelece delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, controle de desempenho devendo ser aferido por indicadores estabelecidos em contratos, descentralização, sendo esses mais eficientes e efetivos no gerenciamento do Estado (Bresser Pereira, 2006).

Duarte (2008) apresenta nesse processo do desenvolvimento do capitalismo duas situações que ocorrem frente às políticas públicas, sendo a sua precarização e a sua privatização. É o desmonte dos direitos sociais contra os interesses do capital. Quanto à autora, destaca a privatização, destaca a refilantropia com o terceiro setor assumindo responsabilidades do Estado.

Para Duarte (2008), a refilantropização é uma "via de privatização das políticas sociais" na qual é destaque a transferência da responsabilidade do Estado para o Terceiro Setor. Couto (2010) destaca que, no caso brasileiro, a responsabilidade na garantia dos direitos sociais é uma lacuna na qual a atenção aos vulneráveis tinha papel secundário e era atendida pelas entidades privadas e/ou filantrópicas. Portanto, o Terceiro Setor inicia sua trajetória por meio da benesse, da caridade e da filantropia, dando respostas ao sistema capitalista no enfrentamento das desigualdades e na tentativa de minimizar os impactos da questão social.

Segundo Bernardinis (2017), a terminologia "Terceiro Setor" tem origem anglo-saxônica com o viés de filantropia e o seu grande marco tem destaque no desenvolvimento dos anos 70 nos Estados Unidos. Segundo este autor, o nascimento do terceiro setor está relacionado ao associativismo, com papel principal da Igreja no século XVI:

> No século XVI, ocorreram os primeiros estímulos ao associativismo, decorrentes da aceleração das relações comerciais que começam a ocorrer neste período. Paralelamente a isto, ainda no Estado Absolutista, todas as atividades que não estavam direcionadas ao benefício do soberano foram assumidas por outros entes da sociedade, tendo a Igreja assumido o papel principal de prestar a assistência aos desamparados (Bernardinis, 2017, p. 47).

De acordo com Montaño, o terceiro setor nasce nos Estados Unidos, na transição entre anos 70 para anos 80, ligado à filantropia. Ao terceiro setor estão as chamadas ONGs, as Fundações, as Associações Comunitárias, os Movimentos Sociais. O nascimento do terceiro setor não é aleatório, pois "o conceito de 'terceiro setor' foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia" (Montaño, 2010, p. 53).

Para Duarte (2008), a crise de 1970 apresenta uma reestruturação para a recuperação do ciclo reprodutivo e acumulativo do capital, onde ocorreram transformações na relação Estado e Sociedade, ocorrendo mudanças no papel e responsabilidades sobre a questão social. Portanto a alternativa encontrada está na figura do Terceiro Setor, pois a reforma ou contra reforma representa uma relação contraditória que tem de um lado a relação de interesse do capital e de outro lado a garantia de políticas públicas, consequentemente ocorrem rupturas de direitos.

Para Duarte (2008), existe uma naturalização da questão social e elas voltam-se para a oferta de programas assistencialistas e com foco na pobreza ou as expressões que impedem a superação. Nesse discurso, a culpa é do trabalhador que não consegue superar suas dificuldades.

Segundo Duarte (2008, p. 63), "as ONGs iniciaram o seu processo de expansão, intervindo diretamente no campo político, visto que se gestam em pleno regime militar, num contexto em que tenderam a fortalecer a oposição política à ditadura".

A materialização do terceiro setor é expressa pelas Organizações da Sociedade Civil, ou seja, as ONGs, cada uma com a sua natureza no exercício de políticas públicas, desta Gohn (2000) diz:

> As ONGs são a face mais visível do terceiro setor, mas elas são apenas uma das frentes de ações coletivas que o compõe. E as próprias ONGs são também muito diferentes entre si, quanto aos seus objetivos, projetos, formas de atuação e ação coletiva, paradigmas e estilos de participação que adotam, e fundamentalmente, pressupostos políticos-ideológicos que alicerçam suas práticas (tanto as discursivas como as ações concretas) (Gohn, 2000, p. 23-24).

No Brasil, o nascimento do Terceiro Setor, de acordo com Bernardinis (2017), surge junto com as Santas Casas de Misericórdia, atividades não lucrativas qualificadas como de interesse público ou de relevância pública.

Segundo Duarte (2008), no Brasil, a terminologia ONG tem sua propagação entre os anos 80 e 90 no século XX juntamente com a lógica do terceiro setor. De acordo com Gohn (2000), a maioria delas foi criada nos anos 90 e por meio de iniciativas de empresários, grupos econômicos, artísticos e esportivos.

É na década de 80 que ocorrem lutas pelos direitos sociais e também um período de crise econômica. De acordo com Fiuza e Costa (2015, p. 81), "com o ideário neoliberal no Brasil, a ênfase foi na participação da sociedade civil através de parcerias de segmentos privados com o setor público. Racionalidade posta sob influência das ideias liberais de redução do Estado e controle de gastos públicos". Entre as décadas de 1970 e 1980, o Brasil atravessava a transição política da ditadura à democracia e nesse período ocorreu o crescimento das atividades associativas (Carvalho, 2021).

A autora Gohn (2000) apresenta as novas organizações com ausência de definição do perfil ideológico e defende as parcerias com o setor público. "Nessa conjuntura, as ONGs e um conjunto diversificado de organizações sociais têm sido convocadas pelo Estado e pelo empresariado para o estabelecimento de diferentes parcerias, como operadores de programas de combate à pobreza" (Raichelis, 2007, p. 80).

O Terceiro Setor é formado por organizações sem fins lucrativos que atuam junto ao Estado na execução de Políticas Públicas, com vistas a gerar impacto positivo na sociedade, com suas ações de interesse público, para minimizar a desigualdade. Para Bernardinis (2017), o terceiro setor apresenta uma solução para a Administração Pública e elas são responsáveis por atividades que são públicas:

> Em geral, o terceiro setor representa a superação da dicotomia público versus privado, em uma concepção de algo novo que viria a trazer soluções que o Estado não pode dar e que o mercado não procura e nem quer dar. Isto porque, as organizações que o compõem exploram as atividades próprias da sociedade e, neste sentido, atividades consideradas públicas, ao mesmo tempo em que não possuem natureza mercantil (Bernardinis, 2017, p. 52).

De acordo com Souza, 1991 apud Tenório, p. 14, 2009: "o papel das ONGs no Brasil, a partir da década de 1990, seria propor à sociedade brasileira, a partir da sociedade civil, uma sociedade democrática, dos pontos de vista político, social, econômico e cultural".

Tenório (2009) destaca como desafios das ONGs o estabelecimento de diálogo com setores governamental e empresarial; dificuldades de financiamento e de avaliação de resultados. O autor alega que os "resultados só podem ser avaliados a longo prazo porque há carência de indicadores e de registro sistemático de dados que possibilitem uma melhor aferição" (2009, p. 14).

As organizações do Terceiro Setor se constituem como pessoas jurídicas de direito privado[26] de acordo com o Artigo 44 do Código Civil e possuem Cadastro Nacional da Pessoa

[26]**Art. 44 – Código Civil:** São pessoas jurídicas de direito privado: **I** - as associações; **II** - as sociedades; **III** - as fundações. **IV** - as organizações religiosas; **V** - os partidos políticos.

Jurídica (CNPJ). “São organizações de direito privado, mas com fim público, ou seja, aquelas que promovem o bem da sociedade em geral ou o bem comum, diferentemente das que visam benefício mútuo, ou seja, o interesse dos próprios membros integrantes da organização” (Mestriner, 2001, p. 37-38).

De acordo com Santana e Vesentini (2022, p. 88), “consideradas como entidades sem fins lucrativos, não são fruto de organizações estatais apesar de exercerem atividade e projetos de cunho social, por meio de formalização de parcerias com o poder público, e com eles serem comparadas em relação a alguns direitos e obrigações”.

A Lei n.º 13.019/2014 considera organizações da sociedade civil: entidade privada sem fins lucrativos, sociedades cooperativas e organizações religiosas. Foi uma unificação das organizações do terceiro setor. As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil têm como atributos: serem de natureza privada, sem fins lucrativos, legal e voluntariamente constituídas e administradas” (Lopes; Santos; Xavier, 2015, p. 45).

Segundo Montaño (2010), existem conceitos que alimentam uma teoria na qual o terceiro setor veio para solucionar a dicotomia entre o Público e o Privado, ou seja, o Estado e o Mercado, uma relação liberal, para dar respostas às necessidades sociais. Entre a crise do Estado e o lucro do Mercado nasce o terceiro setor.

Para Andrade (2015, p. 26), “o modo como os chamados ‘três setores’[27] interagem ou exercem seus papéis chama atenção para os efeitos da acumulação e da reprodução do capital, para o formato das relações de produção e para o nível do desenvolvimento das forças produtivas”.

Portanto, as políticas públicas estão inseridas nesse contexto entre os três setores e o terceiro setor ocupa o papel de elo entre o Estado e o Mercado devido às transformações em todas as esferas devido ao capitalismo. O caminho para as parcerias com o terceiro setor está ligado às atividades que não são exclusivas do Estado, como a explicação de Bresser Pereira:

> No meio, entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc... Se o seu financiamento em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado – seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública - sua execução definitivamente não o é, pelo contrário, estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados (Bresser Pereira, 1997, p. 25).

[27]Nota: Primeiro Setor: Estado; Segundo Setor: Mercado; Terceiro Setor: Sociedade Civil.

Essa estrutura entre o Estado, a Política Pública e a Sociedade Civil, com os impactos do capitalismo, veem nas parcerias com o Terceiro Setor uma alternativa para minimizar as desigualdades e possibilitar acessos a direitos. Cardoso (2006) explica que inicialmente a relação Terceiro Setor e Estado era distante e antagônica, na qual o Estado defendia a coisa pública e processualmente ocorreram as mudanças.

Segundo Andrade (2015), é preciso compreender o surgimento e expansão das ONGs e sua relação com as políticas do Estado brasileiro, pois existe o reajuste de mínima intervenção do Estado e o domínio dos interesses do capital.

É fato que, mesmo com as mudanças, ainda há antagonismo nessa relação Estado e Terceiro Setor, pois as organizações da sociedade civil executam serviços públicos que a Administração Pública não consegue realizar. Em busca do melhor interesse, são estabelecidas parcerias, que demonstram por meio delas a execução de políticas públicas com menor custo e maior eficiência.

Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que foram criadas, segundo Montaño (2014), legislações que facilitaram a criação das ONGs e a transferência de recursos públicos por meio do Termo de Parceria (os termos de parcerias são regulamentados pela legislação das OSCIPs).

De acordo com Montaño (2010), a relação entre o Estado e o Terceiro Setor tem uma função de reestruturação do capital, ou seja, ela contribui para a continuidade do sistema:

> A "parceria" entre o Estado e o "terceiro setor" tem a clara função ideológica de encobrir o fundamento, a essência do fenômeno - ser parte da estratégia de reestruturação do capital -, e fetichizá-lo em "transferência", levando a população a um enfrentamento/aceitação deste processo dentro dos níveis de conflitividade institucional aceitáveis para a manutenção do sistema, e ainda mais, para a manutenção da atual estratégia do capital e seu projeto hegemônico: o neoliberalismo (Montaño, 2010, p. 227).

Couto, Yazbek e Raichelis (2012) trazem os impactos das reformas neoliberais na direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais na ordem da mundialização e financeirização do capital e esta ordem tem reflexos por meio da questão social:

> A pressão do Consenso de Washington, com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais, a presença dos organismos de Washington (FMEI, Banco Mundial) responsáveis por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal são características desse contexto que, no campo da Proteção Social, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência (Couto; Yazbek; Raichelis, 2012, p. 57).

As organizações do terceiro setor foram chamadas de entidades, ONGs – Organizações não governamentais, associações, fundações, entre outros nomes. Segundo Montaño, haviam legislações que regulamentaram a constituição do terceiro setor.

No Quadro 3 serão apresentadas legislações que trouxeram mudanças para o terceiro setor anteriormente à Lei n.º 13.019/2014.

Quadro 3 - Legislações vinculadas ao Terceiro Setor

Legislação	Objeto	Decreto regulamentador
Lei n.º 91, 28/08/1935	Reconhecimento de Utilidade Pública.	50.217, 02/05/1961
Decreto Lei n.º 29.425/1951	Previsão do convênio como um mecanismo de repasse de subvenção ao terceiro setor.	-
Decreto Lei n.º 200/1967	Convênio era o instrumento de descentralização das atividades da Administração Federal para unidades federadas.	-
Constituição Federal 88 - § 1º do Art. 199	Convênios e contratos com entidades sem fins lucrativos.	-
Lei n.º 8.666, 21/06/1993	Artigo 116 da Lei de Licitações.	
Lei n.º 9.532, 10/12/1997	Define entidade sem fins lucrativos, para fins tributários.	-
Lei n.º 9.608, 18/02/1998	Serviço voluntário.	-
Lei n.º 9.637, 15/05/1998	Qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS).	-
Lei n.º 9.790, 23/03/1999	Qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).	3.100, 30/06/1999

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas legislações citadas e Mânica (2022, p. 84).

O Quadro 3 apresenta o panorama das legislações utilizadas com o terceiro setor a partir de 1935. Essas legislações asseguravam instrumentos de repasse de recursos e títulos que possibilitavam direitos no desenvolvimento de suas finalidades. Para maior compreensão destas legislações, elas serão explicadas em seguida.

Com base nas legislações citadas, foram apresentados também o objeto de cada uma, e duas delas possuem decretos regulamentadores. A declaração de Utilidade Pública Federal, regulamentada pela Lei n.º 91/1935, foi extinta com a alteração da Lei n.º 13.019/2014 através da Lei n.º 13.204/2015. Porém, os Estados e os Municípios ainda mantêm esse "título", que atualmente não tem utilidade. O objetivo da utilidade pública é o reconhecimento da organização por sua relevância e contribuição para a sociedade e ele dá o direito de receber benefícios e incentivos fiscais.

Para a realização de repasse ou transferência de recursos financeiros da Administração Pública para as organizações do terceiro setor, eram estabelecidos: auxílios e contribuições; subvenções sociais; convênios; contratos de gestão; e termos de parcerias. Os auxílios e contribuições e as subvenções sociais eram regulamentadas por meio de legislação municipal,

com aprovação pela Câmara de Vereadores anualmente. As celebradas por meio de Convênios foram regulamentadas pelo Artigo 116 da Lei n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações), é a única especificidade com o terceiro setor e neste artigo é estabelecida a apresentação de: objeto, etapas ou fases de execução, metas a serem atingidas, cronograma de desembolso, plano de trabalho e prazos.

É notável que esse artigo estabeleceu metas e etapas para a execução de parcerias entre o terceiro setor e a Administração Pública, o que remete à construção de um plano de trabalho. Bem como todos os processos vinculados à Lei de Licitações possuem gestores de contrato, o que deveria viabilizar o acompanhamento, portanto o controle de resultados. A Lei n.º 8.666/1993 foi substituída pela Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, obrigatória nos municípios a partir de 30/12/2023, destacando-se os seguintes artigos dessa nova legislação naquilo que se trata de convênios:

> Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo Federal (Brasil, 2021).

O artigo acima, trata da ausência de legislação específica para convênios. Abaixo, o artigo trata dos convênios e os requisitos a cumprir:

> Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado:
> I - o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;
> II - a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada;
> III - (VETADO);
> IV - a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho (Brasil, 2021).

A alteração da lei aponta regime simplificado de prestação de contas e está vinculado a um plano de trabalho, e junto constam cumprimento do objeto e constatação da compatibilidade da execução deste plano, com vista à realização de visita. Nota-se que a mudança da Lei de Licitações não deu maior clareza sobre os regimes de parcerias realizadas por meio de convênios. Segundo Cesário (2021, p. 119), os convênios são “mais flexíveis, o que não se amolda com a necessidade de controle e fiscalização de repasse de recursos públicos para entidades privadas.”

Farias (2016) trata da resposta sobre os limites de Lei de Licitações, pois, em relação ao terceiro setor, ela não oferecia os recursos necessários para a segurança jurídica:

> Induvidosamente, o tratamento normativo dado aos convênios com o terceiro setor era insuficiente e anacrônico, especialmente porque as regras estavam em documentos esparsos e não consideravam os pormenores de cada tipo de organização, gerando controvérsias interpretativas, insegurança jurídica e procedimentos desnecessários (Farias, 2016, p. 110).

É notável, que apesar de um direcionamento obrigatório da apresentação de parâmetros mínimos que fomentam um plano de trabalho, essa legislação não responde às demandas de segurança jurídica tanto para o terceiro setor quanto para a Administração Pública.

Cesário (2021) demonstra as lacunas da Lei de Licitações, pois além da insegurança jurídica, ela não oferece parâmetros específicos para o terceiro setor:

> Os convênios administrativos não possuíam uma lei ordinária específica para sua regulamentação, o que fazia com que houvesse insegurança jurídica para os convênios celebrados, usando-se como parâmetro normas gerais da Lei n.º 8.666/93. Porém, nem todas as regras e princípios da Lei de Licitações e Contratações Públicas aplicam-se aos convênios administrativos, visto que são instrumentos jurídicos que se diferenciam em diversos aspectos, principalmente procedimental e finalístico (Cesário, 2021, p. 119).

Essas parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, estabelecidas por meio de celebração de convênios e subvenções, não eram acompanhadas, não havia controle e consequentemente não havia parâmetros para mensurar resultados quanti e qualitativos na execução dos serviços pactuados. O foco era apenas o financeiro, ou seja, o uso do recurso repassado.

O surgimento das Organizações Sociais (OS) está diretamente ligado "ao agravamento da crise do Estado, especialmente no que se refere à ineficiência na prestação de serviços públicos, em especial na área social, trouxe a necessidade de mudança na atuação estatal, o que foi promovido solo pátria por uma série de reformas nos níveis constitucional e infraconstitucional" (Mânica, 2022, p. 93).

A Lei n.º 9.637/1998 assegura a qualificação de organizações sociais como "pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde" (Brasil, 1998). Esta lei também estabelece o acompanhamento da parceria estabelecida no Contrato de Gestão por uma Comissão de Avaliação.

Quanto à legislação que trata da OSCIP, a Lei n.º 9.790/1999 foi uma proposta de normatizar um regulamento para o terceiro setor com o apoio do Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária, conforme afirma Mância (2022) abaixo:

> A Lei da OSCIP foi elaborada a partir de uma série de discussões liberadas pelo Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária, com o objetivo de transpor a barreira: a inadequação da legislação disciplinadora das instituições do terceiro setor, em especial no que se refere às suas relações com o Poder Público. O crescimento expressivo do número de instituições desse setor e a diversificação de suas áreas de atuação, somados à relevância constitucional outorgada à participação da sociedade civil na consecução dos objetivos do Estado brasileiro, exigiram a adoção de novos mecanismos de apoio do Estado ao terceiro setor (Mânica, 2022, p. 94).

A Lei n.º 9.790/1999 qualifica as "pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei" (Brasil, 1999). Esta legislação estabelece para o acompanhamento da parceria uma comissão de avaliação.

Mesmo com o estabelecimento de metas, o foco da prestação de contas dos convênios foi o uso do recurso público e não a execução das propostas pactuadas com a Administração Pública, não havia rigor com o acompanhamento do cumprimento das metas.

De acordo com Mânica (2022) o convênio é um instrumento instável e sem parâmetros legais e Lei n.º 13.019/2014 vem para parametrizar no país a regulamentação de todas as etapas para estabelecimento de parcerias.

Essa estrutura vem acompanhada das mudanças provocadas pela demanda do capital, que proporciona a reforma do Estado e, com isso, a privatização de responsabilidades e a redução dos gastos. As legislações são mecanismos de controle para a regulação do sistema, portanto são essenciais para normatização e parâmetros para as parcerias entre Administração Pública e as Organizações do Terceiro Setor.

Segundo Gohn (2000, p. 21) "A natureza do terceiro setor foi construída nos últimos anos a partir de transformações no campo das ONGs, dos movimentos sociais e das associações filantrópicas e comunitárias". Essas construções e transformações evoluíram junto com o avanço das políticas públicas. Os autores Oliveira, Portéro e Ramacciotti (2021) apresentam uma análise muito importante em relação ao terceiro setor, pois a transferência de responsabilidade do Estado para o Terceiro Setor apresenta questões como desmonte trabalhista em relação a salários e condições de trabalho.

> Dentro da perspectiva neoliberal fica explicito como a transferência de responsabilidades na execução direta da política pública contribui para o sucateamento dos serviços conveniados, operacionalizados por trabalhadores que vivenciam os baixos salários, ausência de capacitação, sobrecarga de trabalho e flexibilização (Oliveira; Portéro; Ramacciotti, 2021, p. 47).

Todas essas questões influenciam no desenvolvimento da política pública de Assistência Social e no papel do Terceiro Setor. Segundo dados do site Mapa das Organizações da Sociedade Civil existem 854.344 OSCs no país, discriminadas por áreas/políticas públicas conforme Tabela 1:

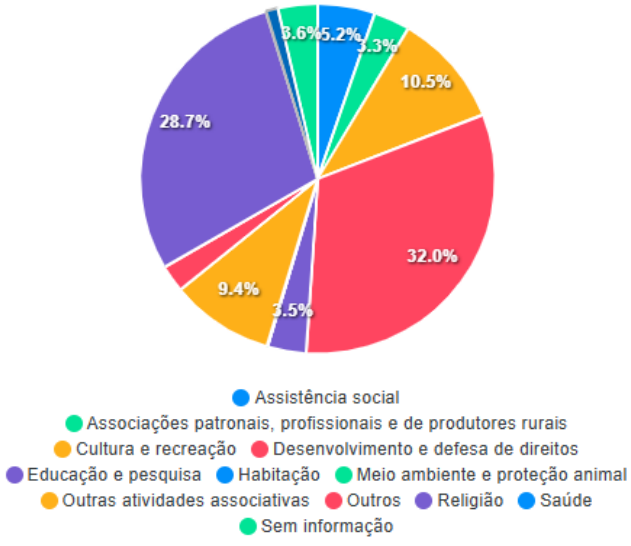
Tabela 1 - Distribuição de OSCs por área de atuação, Brasil, 2020.

Áreas	**Quantidade**
Assistência Social	44.685
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	28.309
Cultura e recreação	89.825
Desenvolvimento e defesa de direitos	273.454
Educação e pesquisa	30.220
Habitação	8
Outras atividades associativas	80.687
Outros	21.466
Religião	245.408
Saúde	9.608
Sem informação	30.674
Total	**854.344**

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base no site Mapa da Organizações da Sociedade Civil.

No Brasil, 32% das OSCs são de desenvolvimento e defesa de direitos; 28,7% religião; cultura e recreação 10,5%; outras atividades associativas 9,4%; Assistência Social 5,2%. Segue a representação gráfica apresentada pelo Mapa das Organizações da Sociedade Civil (2020):

Gráfico 1: Distribuição de OSCs por área de atuação, 2020



Fonte 1: Mapa das Organizações da Sociedade Civil

A representação do gráfico demonstra que as áreas de Desenvolvimento e Defesa de Direitos (273.454) e as Religiosas (245.408) representam o total de 60,7%. As de Assistência Social representam 44.685 das organizações da sociedade civil no Brasil.

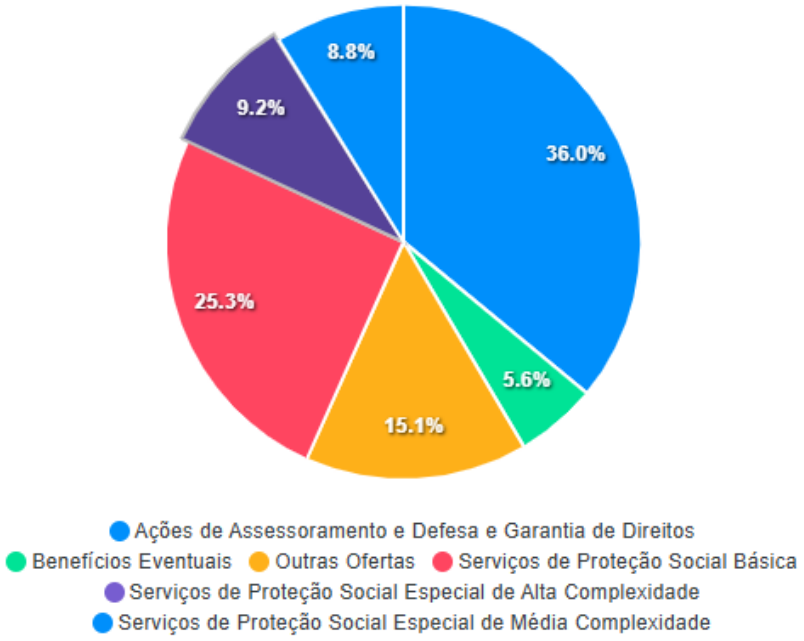
O grande número de OSCs Religiosas demonstra que, mesmo com todo avanço da legislação, elas ainda representam grande predomínio, só não é possível responder qual o objeto de sua intervenção, ou seja, garantir direitos ou serviços de cunho filantrópico.

Em relação à distribuição de OSCs de Assistência Social por tipo de serviço prestado no ano de 2020, essa especificidade destaca que:

- Ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos: 36% - 14.223 OSCs.
- Serviço de proteção social básica: 25,3% - 10.007 OSCs.
- Outras ofertas: 15,1% - 5.986 OSCs.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição de OSCs de Assistência Social por tipo de serviço prestado no Brasil no ano de 2020:

Gráfico 2: OSCs na área da Assistência Social



Fonte 2: Mapa das OSCs/IPEA[28]

[28]Para a elaboração do gráfico o site tomou como **Fonte:** CNEAS/MDS, "CNPJ/RFB/MF 2020", "CNPJ/SRF/MF 2016", "CNPJ/SRF/MF 2018", OSCIP/MJ, RAIS/TEM.

Essas informações sobre as organizações de Assistência Social chamam a atenção quanto a Outras Ofertas e a Benefícios Eventuais, pois dentro da Política Pública há o estabelecimento claro sobre a tipificação dos serviços socioassistenciais e todo o seu ordenamento normativo, portanto, o destaque para essas suas áreas dá-se, pois juntos representam 20,7% dos serviços.

Então, questiona-se: A Administração Pública pactua parcerias para execução de serviços não tipificados? Quais são eles? Demandam diagnóstico quanto à sua necessidade para atender à população?

A segurança jurídica ao Terceiro Setor será construída através do Marco Regulatório do Terceiro Setor, o MROSC, que será descrito no próximo capítulo.

1.6 A Política Pública de Assistência Social e o Terceiro Setor

Com as mudanças no sistema capitalista, a Assistência Social sofreu alterações e impactos diretos na questão social. Todos esses impactos acentuam a questão social, atingindo diretamente os vulneráveis, pois com o neoliberalismo ocorrem desmontes dos direitos e aumentaram as desigualdades e a exclusão. Mestriner (2001) destaca que, neste campo de desigualdades, entre a colisão com a pobreza e a assistência social, o terceiro setor é uma realidade de intervenção por meio da execução de serviços.

> É no campo do combate à pobreza e da assistência social que este setor ganha mais expressão e, ao mesmo tempo, mais complexidade, por possuir longa história acumulada e sobrepor movimentos inovadores, com propostas progressistas e emancipatórias, ao conjunto de organizações assistenciais tradicionais com ações ainda conservadoras e tutelares (Mestriner, 2001, p. 37).

O fato da Assistência Social atuar com as necessidades/demandas da população mais pobre (vulneráveis) também é destacado por Mestriner (2001) em conjunto com o terceiro setor, em resposta ao Estado que não consegue, sem parcerias, cumprir com suas obrigações.

Segundo Mestriner (2001, p. 17), “a assistência social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por voluntários, num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou era privado”.

A relação da Assistência Social e do Terceiro Setor permeia a filantropia, benesse, favores e caridade voltados aos “pobres” e “carentes” (vulneráveis), que apenas se configurou como Direito do Cidadão com a homologação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) no meio de lutas e mudanças no cenário capitalista.

É com a LOAS que ocorre a expansão dos Direitos, da Participação da Sociedade Civil e do Terceiro Setor. A Política Nacional de Assistência Social (2004) estabelece de forma clara o papel do Estado diante da rede e do terceiro setor, cada um tem a sua função, não existe sobreposição e sim a corresponsabilidade entre esse tripe formado por Estado, Rede e Organizações do Terceiro Setor articulados como ferramentas de atendimento:

> Ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais - ONG's, Organizações Governamentais - OG's e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos. Trata-se, enfim, de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento (Brasil, 2004, p. 41).

O Terceiro Setor assume um papel importante no desenvolvimento de políticas públicas, assegurando direitos à população, ultrapassando a origem das benesses e do favor para minimamente contribuir no atendimento e no acesso a serviços e direitos sociais. Na Assistência Social, as organizações podem atuar no atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos, de acordo com a Lei n.º 8.742/1993 em seu Artigo 3º podendo inclusive serem isoladas ou cumulativas nessas áreas:

> Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (Brasil, 1993).

Esse mesmo artigo apresenta a classificação das Organizações de Assistência Social por meio dos parágrafos 1º, 2º e 3º, sendo respectivamente de: atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos. Todas executam suas funções de" forma continuada, permanente e planejada" (Brasil, 1993).

As voltadas para o atendimento "prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal" (Brasil, 1993).

Quanto às de assessoramento, elas "prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social" (Brasil, 1993).

As voltadas para a defesa e garantia de direitos são aquelas que atuam “prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social” (Brasil, 1993).

Esse artigo da LOAS apresenta as entidades e organizações de Assistência Social em conformidade com a sua atuação, sendo elas: atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos, sendo elas de fundamental importância no atendimento à população em situação de vulnerabilidade.

Portanto, as organizações da sociedade civil são parcerias na execução dos serviços socioassistenciais, o que gera responsabilidades tanto para a Administração Pública quanto para as OSCs que compõem o Terceiro Setor e essa relação torna-se mais clara e profissional a partir da Lei n.º 13.019/2014. Dessa forma, é importante compreender a relação entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil a partir da obrigatoriedade da Lei n.º 13.019/2014.

2. A LEI FEDERAL N.º 13.019/2014 E AS PARCERIAS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Nesse capítulo, serão apresentados os marcos do Terceiro Setor, em um contexto que, para chegar à segurança jurídica tanto da Administração Pública quanto das Organizações, inicia-se pela necessidade e o interesse do capital em estabelecer parcerias para execução de serviços públicos não exclusivos do Estado. Então, inicialmente ocorre o nascimento das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que dão às parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor maior rigor jurídico até chegar na regulamentação do MROSC, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, por meio da Lei n.º 13.019/2014.

A transparência é assegurada com a obrigatoriedade do Chamamento Público no processo de seleção de propostas para celebração de parcerias na execução de serviços e projetos com a Administração Pública. As propostas serão apresentadas por meio de um Plano de Trabalho, um documento que é o norteador para o monitoramento e avaliação da parceria.

Nesse contexto, o capítulo apresenta os papéis da Administração Pública, Organizações da Sociedade Civil, Gestor da Parceria e Comissão de Monitoramento e Avaliação. Em sequência, o universo da pesquisa, o município de Guaíra e as unidades executoras da Política Pública de Assistência Social serão apresentados, demonstrando serviços e as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil executoras de serviços socioassistenciais.

2.1 O histórico da legislação de parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor

As ONGs iniciam sua atuação com vias de assegurar o bem e a estruturação voltada para as políticas públicas serão norteadas junto com a construção dos direitos sociais, portanto, é um processo que se organiza através de legislações que protegem os cidadãos.

A atuação da sociedade civil organizada nas fases de implantação ou execução de políticas públicas por meio de parcerias tem origem na Constituição Federal de 1988 (Lopes, Santos; Xavier; 2014). Segundo Violin (2010, p. 124) “As organizações não governamentais surgiram com a função e a meta de assessorar os momentos sociais”. “O termo ´ONG` (non-governamental organizations (NGO)) teve seu reconhecimento internacional na Carga das Nações Unidas, elaborada na cidade de São Francisco/EUA, em 26 de junho de 1945, art. 71”. De acordo com Melo (2019, p. 13):

> As ONG's, portanto, são organizações que não visam ao lucro, mas sim ajudar a sociedade, sobretudo em aspectos que são de responsabilidade do setor público. Mas que dependem da captação de recursos oriundos de diversas fontes. Algumas contam também com o apoio de empresas do segundo setor, que por sua vez querem colaborar com o desenvolvimento social (Melo, 2019, p. 19).

No cenário do Terceiro Setor e principalmente na Administração Pública, a corrupção marca o cenário político. Em contraponto, tem-se também nesse cenário a democracia, que deve assegurar aos cidadãos os seus direitos. É nesse momento que as Organizações Não Governamentais ganham força como colaboradas da Administração Pública e assumem a gestão e execução de serviços públicos.

As mudanças sobre o terceiro setor iniciam com o surgimento das Organizações Sociais, que está diretamente ligada à "crise do Estado, especialmente no que se refere à ineficiência na prestação de serviços públicos, em especial na área social, trouxe necessidade de mudança na atuação estatal" (Mânica, 2022, p. 93).

Essa legislação, conhecida como Lei n.º 9.637/1998, cria a cerificação de Organização Social, disciplina sobre o Contrato de Gestão que norteia as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações do Terceiro Setor.

"O objetivo materializado na Lei das Organizações Sociais foi possibilitar repasse da gestão de estruturas públicas, como unidades de saúde, centros de pesquisa, bibliotecas, teatros e museus, a instituições do terceiro setor certificadas como Organizações Sociais" (Mânica, 2022, p. 93).

Após o processo de reforma do Estado, surge a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que possibilita as parcerias entre a Administração Pública e Organizações do Terceiro Setor. É fundamentada pela Lei n.º 9.9790/1999, que cria a certificação OSCIP, que tem como ajuste o Termo de Parceria. Segundo Mânica, essa legislação:

> Nasceu com o escopo de trazer critérios legais objetivos e aptos a definir quais entidades efetivamente possuem caráter público, tem como oferecer a estas entidades a possibilidade de obter apoio estatal, por meio de um mecanismo despido dos procedimentos excessivamente burocráticos e formais dos convênios (Mânica, 2022, p. 94).

Segundo Mânica (2022, p. 94), os títulos e certificações voltados para os incentivos públicos pautavam-se em: "burocratismo excessivo; sobreposição de certificações; ausência de critérios claros e transparentes para obtenção dos reconhecimentos; constante influência nos processos de qualificação e outorga dos benefícios".

"As experiências do termo de parceria da Lei das OSCIP e do contrato de gestão da Lei das Organizações Sociais foram analisadas e consideradas, mas a avaliação geral era de que a exigência de titulação impunha restrições desnecessárias" (Lopes, 2019, p. 17).

As referências analisadas demonstram que o terceiro setor surgiu para apoio à Administração Pública devido às suas falhas frente aos problemas sociais. Em busca de maior efetividade, o Poder Público investe nas organizações do Terceiro Setor.

Segundo Pereira **et al.** (2023), a relação de mudança com o terceiro setor nasceu junto com a Comunidade Solidária, com vistas à organização de uma legislação específica para normatização das parcerias entre as organizações do terceiro setor e a administração pública.

> O estabelecimento do MROSC iniciou-se quando, em 1997, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, composto por representantes da sociedade civil e do Estado, propôs-se a discutir o tema Marco Legal do Terceiro Setor, com o objetivo de implementar a consolidação da legislação e o estabelecimento de normas apropriadas para as peculiaridades do setor (Peres, 2005). Tempo depois, no ano de 2010, um grupo de OSCs criou a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil – reivindicando o fomento à participação cidadã por meio de OSs autônomas, imbuídas de sentido público da atuação, gestão eficiente e transparente (Pereira **et al.**, 2023, p. 3-4).

O Terceiro Setor assumiu um importante papel, mas também trouxe junto à Administração Pública a corrupção. O desvio de recursos públicos criou um estigma sobre as organizações, como demonstra Santana **et al.** (2021) abaixo:

> Escândalos, denúncias, malversação de recursos públicos, relações espúrias entre o Poder Público e o Terceiro Setor permeiam os noticiários a todo instante, criam no imaginário social uma sensação absolutamente negativa e o cenário se mostra adjetivado pela obscuridade e pelo negativismo (Santana **et al.,** 2021, p. 23).

O resultado das investigações sobre o terceiro setor demonstrou que, em suma, o trabalho realizado pelo Terceiro Setor é sério e possui resultados satisfatórios, conforme avaliado pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado. O Terceiro Setor assumiu dois papéis:

1) Apoio ao desenvolvimento de serviços públicos; e

2) Ferramenta de enriquecimento ilícito.

Portanto, o terceiro setor viabilizou uma alternativa para execução de serviços de interesse social, como também se tornaram uma via de recurso para corrupção. É questionável se o Terceiro Setor é uma ferramenta de desvio ou se o acesso poder contribuiu para que aqueles

que o assumem manipularem o acesso ao recurso público de forma indevida e causando danos ao erário.

Gomes (2015) destaca a corrupção como um problema de desvio de finalidade, que submetem o uso do Terceiro Setor para aprovação indevida:

> O problema se apresenta quando essas ONGs criadas com a finalidade de realizar o projeto cidadão consagrado pela Magna Carta de 1988 tornam-se um instrumento nas mãos de corruptos, utilizando-se do ideal social em proveito próprio, utilizando de forma indevida fundos públicos, desviando e lavando ativos, bens e valores, corrompendo pessoas e instituições, apossando-se indevidamente da coisa pública (Gomes, 2015, p. 155).

Existem dois caminhos para que o Estado ofereça um serviço à população: abrir uma licitação para escolher uma empresa ou contratar uma ONG para prestar o serviço por meio de um convênio (Melo, 2019, p. 19). Era dessa forma que foram realizadas as parcerias antes das alterações da legislação. E a legislação, sofre as alterações inclusive para coibir a corrupção.

Devido a essas situações de desvio do recurso público, em 2007 foi instaurada a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado (CPI) "criada com o objetivo de apurar os mecanismos de liberação fornecidos pelo Governo Federal, dos recursos públicos para organizações não-governamentais – ONGs", e encerra em 2010 (Melo, 2019, p. 22).

De acordo com Pereira **et al.** (2023), a pauta dessa CPI foi a parceria entre a Administração Pública e o Terceiro Setor e a ausência de cumprimento de requisitos para a constituição de uma organização:

> A regulamentação das relações entre o Estado e as OSCs também esteve na pauta da primeira CPI das ONGs, instalada no Senado Federal, em janeiro de 2001. Entretanto, o relatório final da CPI não apresentava embasamento para fundamentar os supostos indícios de ilegalidade, pois a maioria das instituições não podia sequer ser considerada ONG (Pereira **et al.**, 2023, p. 11).

Segundo Pereira **et al.** (2023), a CPI das ONGs de 2007, foi encerrada por decurso de prazo, mas apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações do Terceiro Setor, também motivou a suspensão de repasses de recursos federais de todos os convênios em 2011 por meio do Decreto n.º 7.592/2011.

Ramos e Oliveira (2017) apresentam como demandas como questões trabalhistas, fiscais e administrativas e qualidade da execução dos serviços executados pelo Terceiro Setor e estas culminaram em uma análise sobre essas parcerias:

> Entretanto, o tema das parcerias entre governo e a sociedade civil continuavam a ser norteados por controvérsias, principalmente pelos inúmeros casos de má gestão do dinheiro público atribuído as ONGs. Surgiram problemas trabalhistas, fiscais, administrativos e até mesmo na qualidade da execução dos serviços. Essa complexa situação originou no ano de 2010, no âmbito do Congresso Nacional uma Comissão Parlamentar de Inquérito, denominada de CPI das ONGs, que visava apurar o repasse de recursos Federais para a Sociedade Civil organizada entre no período de 1999 até 30 de abril de 2009, sendo que o relatório final desta CPI possui 1.478 páginas (Ramos; Oliveira, 2017, p. 112).

"A segunda CPI das ONGs teve como objetivo investigar o repasse de recursos federais para ONGs e OSCIPs, no período de 1999 até 30 de abril de 2006, de maneira ampla e geral, sem apontar política pública, ministério, programas, entidades, ou convênios específicos" (Pereira **et al.**, 2023, p. 11).

A CPI trouxe um desafio quanto às parcerias e remete ao desafio de aperfeiçoamento do terceiro setor quanto à necessidade de soluções dos problemas de controle e repasse público. Então surge um processo de construção do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil que dá origem ao nascimento da Lei n.º 13.019/2014.

O período entre 2011 e 2014, com respaldo da Secretaria Geral da Presidência da República, foi elaborada uma agenda política, com foco na constituição do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), na qual houve esforços para a nova legislação e principalmente para a construção de estratégias para o aperfeiçoamento jurídico e institucional em relação às organizações e às parcerias (Lopes; Santos; Xavier, 2014).

"O movimento inicial da criação desta agenda se deu em 2010, com a articulação da "Plataforma[29] por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil", cujos membros representam diversas organizações, coletivos, redes e movimentos sociais" (Lopes; Santos; Xavier, 2014, p. 29).

A agenda, segundo Pereira **et al.** (2023), durou no período de 2011 a 2014 na construção da legislação que regulamentou as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

> No período de 2011 a 2014, o MROSC permaneceu na agenda política, vindo a se constituir na Lei n.13.019/2014. Trata-se de um regulamento que altera, de modo significativo, o procedimento segundo o qual se estabelecem as parcerias entre o poder público e as OSCs, no Brasil. A nova norma regulamenta as parcerias voluntárias, envolvendo, ou não, transferências de recursos financeiros entre a administração pública e as OSCs, em regime de mútua cooperação, para a consecução do interesse público (Pereira **et al.,** 2023, p. 4).

[29] Acesse a Plataforma em: www.plataformaosc.org.br.

Todo o procedimento tomado pela Agenda, visa a transparência e a eficiência nas relações de parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública. A Plataforma foi um grande recurso que possibilitou trocas entre muitos atores na elaboração da legislação sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, possibilitando discussões, diálogos e interações. É importante destacar que a:

> Plataforma foi formada por mais de 80 instituições, além de fóruns, articulações, redes e grupos de OSCs. A internet foi um instrumento relevante, no processo de construção do MROSC, a partir da criação da Plataforma, contribuindo para a articulação entre os atores das OSCs e a interação com os atores governamentais. (Pereira **et al.**, 2023, p. 12)

De acordo com Pereira **et al.** (2023, p. 12), a Plataforma contou com um Comitê Facilitador, que possuía a função de "dialogar com a sociedade civil e interagir com o governo federal".

Nas eleições de 2010, as organizações encaminharam um documento informativo aos candidatos à Presidência propondo ao governo a constituição de um Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar, no prazo máximo de um ano, uma proposta de legislação reguladora do setor (Plataformaosc, 2011 apud Pereira **et al.,** 2023, p. 12).

O Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, cria o Grupo de Trabalho em conformidade com o seu Artigo 5º:

> Fica instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres (Brasil, 2011, p. 1).

Esse Grupo de Trabalho era paritário com membros da Sociedade Civil e da Administração Pública Federal. O Grupo de Trabalho realizou o I Seminário Internacional do Marco Regulatório, criou uma página no Facebook (Plataforma Marco Regulatório OSCs) e um canal próprio no YouTube, denominado TV MROSC. Esses recursos dão acesso a materiais para consulta e para compreensão da legislação.

Em relação à construção da legislação, existem dois projetos de leis, os quais:

> Destacaram-se, no Congresso Nacional, dois projetos de lei cujos conteúdos seguiram esse mesmo sentido e que incorporaram propostas do Grupo de Trabalho Interministerial - GTI do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, aperfeiçoando regras já previstas: o Projeto de Lei nº 3.877/2004 (PLS nº 07/2003) e o PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011) (Lopes, 2019, p. 7).

O Projeto de Lei (PL) n.º 3.877/2004 foi elaborado durante a Primeira CPI das ONGs e, segundo Lopes:

> O PL nº 3.877/2004 foi elaborado no âmbito da primeira CPI das ONG, instalada com o objetivo de apurar denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de algumas organizações da sociedade civil, bem como apurar a interferência dessas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, em especial OSC atuantes na região amazônica (Lopes, 2019, p. 8).

Este Projeto de Lei visou o registro, a fiscalização e o controle das organizações da sociedade civil e a obrigatoriedade do cadastramento da fonte de financiamento, política pública e atividade antes da celebração de parcerias (Lopes, 2019).

Quanto ao Projeto de Lei n.º 7.168/2014, estabelece que:

> o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999 (Brasil, 2014, p. 1).

Todo esse processo de investigação das organizações do Terceiro Setor voltou-se para a organização dos repasses e dos resultados das parcerias, ou seja, também criou instrumentos com maior rigor e segurança jurídica para as OSCs e para a Administração Pública.

Os mecanismos de controle, como o Chamamento Público e o Monitoramento e Avaliação, são regras estabelecidas por meio da Lei n.º 13.019/2014 e que trouxeram maior rigor sobre o prisma dos resultados na execução dos serviços por meio de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

As denúncias de desvios de verbas e corrupção no âmbito desses repasses voluntários de recursos públicos, a fragilidade da legislação e a ausência de controle foram os norteadores para as mudanças nas parcerias que fomentaram a Lei n.º 13.019/2014, pois ela norteia responsabilidades e obrigações para a Administração Pública e para as Organizações da Sociedade Civil.

A regulamentação da Lei n.º 13.019/2014 tem o seu fundamento nos princípios da igualdade e da impessoalidade, que são fundamentais para as mudanças neste cenário.

Considerando esses fatos, é importante compreende as CPIs e pode-se apresentar as seguintes informações sobre as Comissões parlamentares de inquérito:

Quadro 4 - Resumo das CPIs das ONGs

1ª CPI das ONGs 2001 - 2003	**2ª CPI das ONGs 2007 – 2010**
Houveram 3 requerimentos a Câmara dos Deputados (em 1995, em 1999 e em 2005) e apenas um deles (o de 1995) gerou a instauração de CPI.	A Comissão apontou indícios de irregularidades de 7 organizações investigadas em profundidade. Outras 31 organizações foram investigadas a partir de questões oriundas de CPIs pregressas ou de requerimentos no vos de membros desta CPI.
Denúncias sobre irregularidades de OSCs e interferências delas em questões indígenas, ambientais e de segurança nacional, em especial OSCs atuantes na região amazônica.	Denúncias sobre liberação de recursos pelo governo federal para OSC e OSCIP, e revisão de significados das parcerias das ONG com o estado.
Presidente: Senador Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR) Relatora: Senadora Marluce Pinto (PMDB/RR)	Presidente: Senador Heráclito Fortes (DEM/PI) Relator: Senador Inácio Arruda (PCdoB/C)
PLS 07/2003 - PL 3.877/2004	PLS 649/2011 - PL 7.168/2014 - Apenso ao 3.877/2004
No seu Relatório foi indicada a dificuldade de acesso a dados sobre as organizações e houve avaliação de que os controles por parte do Poder Público eram débeis, díspares e confusos.	O relatório final de quase 1.500 páginas reconheceu e reafirmou a importância da parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, indicando a necessidade urgente de edição de uma lei para regular as parcerias entre Estado e ONGs.
Duração: 21 meses	Duração: 36 meses
Expedição: mais de 500 expedientes a autoridades. Recebido: mais de 700 expedientes. Realização de mais de 15 audiências públicas.	22 reuniões ocorridas. 11 foram destinadas à realização de oitivas e audiências públicas com 30 autoridades governamentais, servidores públicos, especialistas e dirigentes de entidades não governamentais.

Fonte: Elaborado pela autora com base em: Souza e Pannunzio (2019); Pereira **et al.** (2023).

No Quadro 4, foi demonstrada a trajetória das Comissões Parlamentares de Inquéritos sobre as organizações não governamentais no período de 2001 a 2003 e entre 2007 e 2010. As CPIs trouxeram resultados, elas possibilitaram uma lei específica para o terceiro setor e maior rigor com o uso do recurso público, devendo ter resultados e transparência. Das CPIs decorreu os projetos de leis contidos na agenda e a produção de dados e pesquisas que fomentaram o acesso à informação e a transparência (Souza; Pannunzio, 2019).

Segundo Souza e Pannunzio, as irregularidades encontradas não diminuem o valor das organizações no cenário das Políticas Públicas, pois:

> Diante das irregularidades, o relatório afirmou que "os problemas não ofuscam a importância das ONGs para a democratização do Estado e da sociedade. Todos os especialistas ouvidos pela Comissão foram unânimes em destacar a importância desta parceria. Todos, sem exceção, reconheceram que as entidades privadas sem fins lucrativos têm um importante papel na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas (Souza; Pannunzio, 2019, p. 2).

As Organizações da Sociedade Civil exercem um papel fundamental na construção das Políticas Públicas e as CPIs proporcionaram maior segurança para o Terceiro Setor e a seriedade de seu trabalho.

Souza e Pannunzio (2019, p. 9) também trouxeram importante informação, pois, "no seu Relatório, foi indicada a dificuldade de acesso a dados sobre as organizações e houve avaliação de que os controles por parte do Poder Público eram débeis, díspares e confusos". O que foi criticado nessa questão é o repasse de recursos sem processo transparente por meio de convênio. Após sancionada, a lei entrou em vigor na União, Estados e DF em 23 de janeiro de 2016 e nos Municípios em 01 de janeiro de 2017.

O MROSC definiu "princípios, diretrizes e critérios para a seleção e o financiamento de atividades e projetos de interesse público", pois esta legislação estabeleceu "parâmetros de eficácia e efetividade e instrumentos de controle social e administrativo" (Souza; Pannunzio, 2019, p. 7).

Abaixo segue a linha do tempo a partir da homologação da Lei n.º 13.019/2014:

Figura 1 - Linha do tempo da Lei n.º 13.019/2014

Fonte: Elaborado pela autora com base na Plataforma MROSC; Pereira **et al.** (2023).

Essa linha do tempo demonstra que a legislação ficou aberta para consulta pública para que a sociedade civil pudesse apresentar propostas sobre as mudanças propostas. A lei foi regulamentada por um decreto federal, nele são preenchidas lacunas deixadas pela Lei n.º 13.019/2014.

É importante compreender que as parcerias através de convênios não garantiam segurança jurídica e não havia especificidade ao Terceiro Setor, assim como eram ausentes as ferramentas para nortear as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Para Lopes (2019):

> O convênio é regulado por um conjunto disperso de normas, entre as quais:
> - 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
> - as Portarias Interministeriais que detalham as diretrizes para a operacionalização de convênios, contratos de repasse e termos de parceria no âmbito federal (Lopes, 2019, p. 16).

Nota-se que o convênio possui ferramentas de regulamentação, mas possui lacunas que não promoveram a segurança jurídica. De acordo com Mânica (2022, p. 96):

> A Lei 13.019/2014 não criou uma nova certificação, mas uma qualificação denominada Organização da Sociedade Civil – OSC. Isso porque, diversamente dos demais títulos e certificados, a OSC independe de qualquer manifestação estatal formal, sendo a mera obediência aos ditames suficientes para que uma entidade do terceiro setor seja uma OSC (Mânica, 2022, p. 96).

A Lei n.º 13.019/2014 não cria novas certificações, mas ela unifica uma nomenclatura para as organizações do terceiro setor e regulamenta uma legislação específica para as organizações da sociedade civil que estabelecem ou estabelecerão parcerias com a Administração Pública.

A regulamentação da legislação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MRSC) possibilita a profissionalização e o aperfeiçoamento das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações do Terceiro Setor, agora denominadas Organizações da Sociedade Civil. “A nova ordem legal enseja e requer maior consciência social, participação ativa da sociedade civil e, principalmente, melhor estruturação nos mecanismos de controle dos órgãos repassadores” (Faria, 2016, p. 110). O controle social é uma ferramenta de suma importância para a transparência e desenvolvimento das Políticas Públicas, pois as organizações da sociedade civil e os seus funcionários ocupam espaços em conselhos, conferências junto com as equipes do poder público e constroem trocas.

Os procedimentos da Lei n.º 13.019/2014 visam: planejamento, seleção, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas. O MROSC trouxe a possibilidade de profissionalização tanto para a Administração Pública, quanto para as Organizações da

Sociedade Civil, pois entre os requisitos propostos por esta legislação, ambos devem apresentar capacidade técnica para o desenvolvimento das parcerias, desde a escolha pela abertura do Chamamento Público até a Prestação de Contas. Segundo Souza e Pannunzio (2019), essa legislação é um reforçador dos nortes do Controle Interno e do Tribunal de Contas, pois:

> Do ponto de vista do controle, a Lei reforçou atribuições de controle interno e de competências do Tribunal de Contas, definindo um rol de sanções administrativas e mecanismos de ressarcimento ao erário nos casos de desvios. Além disso, introduziu a responsabilização por improbidade administrativa – de modo específico – para diversas hipóteses de mau uso dos recursos públicos em parcerias com organizações, alterando o texto da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) (Souza; Pannunzio, 2019, p. 2019).

Esta legislação transcreveu as experiências do Controle Interno e do Tribunal de Contas para um norteador nacional, no qual estabeleceu parâmetros para regulamentação das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, com transparência, resultados, responsabilização, acompanhamento da execução e vinculados aos princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e eficácia.

A grande mudança com essa legislação é a valorização dos resultados, pois o investimento do recurso público passa a ter um objetivo com retorno aos atendidos pelos serviços celebrados entre a Administração Pública e as OSCs.

A Lei n.º 13.019/2014 unifica e normatiza as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Farias (2016) relata que:

> a nova lei federalizou as normas de celebração dessas parcerias, que antes se perdiam em esparsas legislações estaduais e municipais. A grande vantagem dessa unificação foi a opção de desburocratizar o sistema de parcerias e a criação de um procedimento mais célere extensível aos demais entes federativos (Farias, 2016, p. 111).

A Lei n.º 13.019/2014 uniformizou a legislação em relação às parcerias, portanto gerou uma referência específica para todo o procedimento a ser realizado para o estabelecimento de uma parceria entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública.

Devido à ocorrência de consulta pública que gerou um movimento sobre a rigidez da Lei n.º 13.019/2014 e que consequentemente promoveu alterações por meio da Lei n.º 13.204/2015, segundo Farias (2016), é possível analisar que esta legislação trouxe inclusive retrocessos e flexibilização ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e com mecanismos de controle reconhecidos como moderno e inovadores:

> Apesar de excessos, imperfeições formais e retrocessos promovidos pela Lei Federal nº 13.204/2015, que alterou diversos dispositivos para flexibilizar as firmes e moralizadoras regras, o MROSC, ao propor a desburocratização, uniformizar o tratamento jurídico sobre o tema, promover maior transparência, favorecer a concorrência na seleção de projetos e estabelecer mecanismos eficientes de controle, é exemplo de legislação moderna e inovadora, a começar pelo seu processo legislativo, pautado na dialética com a sociedade (Farias, 2016, p. 111).

A Lei n.º 13.019/2014 sofreu alterações e recebeu nova redação através da Lei nº 13.204/2015, que flexibiliza alguns de seus artigos mais rígidos. Foi regulamentada pelo Decreto Federal n.º 8.726/2016[30] e poderá ser utilizado como parâmetro para operacionalização na ausência de regulamentação municipal.

O aparato histórico deve ser analisado em referência ao antes e depois do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, considerando todos os aspectos e, dessa forma, fomentar novas relações que possam contemplar questões ainda abertas pela legislação, ou seja, o que foi usado antes de chegar até a Lei n.º 13.019/2014 para a elaboração de fundamentos para celebração de parcerias.

2.2 A Lei n.º 13.019/2014 e seus fundamentos para celebração de parcerias

A trajetória até chegar à Lei n.º 13.019/2014 passa por subvenções, auxílios, convênios, contrato de gestão e termos de parcerias e com eles as qualificações de OS e OSCIP. E Montaño (2010) apresenta os incentivos direcionados ao Terceiro Setor, que determinam a transferência de recursos públicos, como a isenção de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviço, assegurada na CF/88 no Artigo 150, inciso VI e alínea c para instituições de educação e assistência social. O autor também apresenta o Decreto n.º 91.030/1985, que regula as isenções fiscais para instituições com finalidades culturais, científicas e assistenciais.

A trajetória de regulamentação do Terceiro Setor responde às necessidades do sistema capitalista, o qual cria mecanismos para suprir as responsabilidades do Estado. Inicialmente emergem as Organizações Sociais e, em sequência, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Segundo Nectoux, Machado e Santos (2012), emergem nos anos 90 as legislações que dão os primeiros passos para a regulamentação de diretrizes para estabelecimentos entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

---

[30]Regulamenta no âmbito nacional a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil (Brasil, 2016).

> As legislações de OS e OSCIP surgiram no bojo da contrarreforma neoliberal do Estado dos anos de 1990, por iniciativa dos governos conservadores à época, tendo pouco participação da Sociedade civil. Por sua vez, o MROSC foi uma proposta reivindicada pelas entidades sem fins lucrativos, em um contexto de governos mais democráticos e progressistas no campo social, cuja participação da Sociedade Civil além de ter sido fortalecida, foi determinante nos esforços de criação do marco regulatório (Nectoux; Machado; Santos, 2012, p. 140).

Tanto a Lei n.º 9.637/1998, legislação das Organizações Sociais, quanto a Lei n.º 9.790/1999, legislação das OSCIPs, são legislações que qualificam as "entidades" ou "pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos", que são organizações do Terceiro Setor. Essa qualificação dá um título que rege exigências para que essas organizações possam pactuar parcerias com a Administração Pública. Essas legislações também são marcos, pois norteiam diretrizes para essas parcerias.

De acordo com Albuquerque (2006, p. 41), "entre as transformações importantes promovidas pelo governo, podemos citar a promulgação de uma legislação regulatória do terceiro setor, especialmente as Leis Federais n.º 9.608/98 e n.º 9.790/99".

Estas leis são marcos institucionais que geraram instrumentos para formalização de parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor. Essas leis também apresentam pontos importantes como controle social, monitoramento, avaliação e resultados.

Diante destas demandas, quem melhor para compreender as necessidades reais do Terceiro Setor senão as próprias organizações da sociedade civil? Desta forma, de acordo com Lopes (2028), elas apresentaram ao Governo Federal, de forma coletiva e organizada, a proposta de aperfeiçoamento jurídico em relação ás parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

> O desafio de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional em que estão inseridas as Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado foi trazido ao governo federal pelas próprias Organizações da Sociedade Civil em 2010. A partir de um coletivo bastante diverso, que reunia organizações de defesa de direitos, filantrópicas e de origem empresarial, a Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma) apresentou aos candidatos à Presidência da República uma carta solicitando o compromisso com a criação de um grupo de trabalho para elaborar uma proposta de legislação que abordasse os diversos pontos tratados na correspondência (Lopes, 2018, p. 29-30).

A Plataforma, segundo Lopes (2018), buscou o fortalecimento e autonomia das Organizações da Sociedade Civil a partir da solicitação de maior efetividade e garantias nos processos e instâncias de participação social no ciclo de gestão de políticas públicas, desburocratização, regime tributário apropriado com aprimoramento dos incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas.

Todo esse processo de mudanças por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil passa pela construção da Agenda MROSC no Poder Executivo Federal e, em 2011, a Secretária-geral juto as organizações da Plataforma iniciam diálogos que resultam no Decreto n.º 7.568/2011, que cria um Grupo de Trabalho paritário para analisar a legislação vinculada ao Terceiro Setor a partir de uma agenda ampla com proposta de diagnóstico dos problemas e formulação de propostas (Lopes, 2018).

A implantação do MROSC foi obrigatória em território nacional com a aplicação da Lei n.º 13.019/2014 nas relações de ajustes entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). A Lei n.º 13.019/2014 estabeleceu um novo procedimento para celebração de parcerias.

Lopes, Santos e Brochardt (2016) apresentam o MROSC como um avanço que trouxe um novo regime com novos instrumentos para a regulamentação das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

> A aprovação da Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, representa uma grande conquista. Com sua entrada em vigor em 23 de janeiro de 2016 na União, Estados e Distrito Federal, e nos Municípios em 1º de janeiro de 2017, passa a ser estabelecido um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações por meio de novos instrumentos jurídicos: os termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros (Lopes; Santos; Brochardt, 2016, p. 11).

A Lei n.º 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), nasce por meio de lutas e volta-se para a regulamentação dos ajustes de parceria entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Esta "lei é dirigida a todas as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e não exige que as OSCs tenham títulos ou certificações específicas" (Lopes; Santos; Brochardt, 2016, p. 21).

As chamadas ONGs[31] ou entidades não estão conceituadas em lei, é com a regulamentação da Lei n.º 13.019/2014 que as "ONGs" são tipificadas, sendo nomeadas como Organizações da Sociedade Civil (OSC) e estão divididas em: **organizações religiosas, entidades privadas sem fins lucrativos e sociedades cooperativas, s**egundo a Lei n.º 13.019/2014 em seu Artigo 2º.

[31] A expressão ONG foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) (citada no art. 71 da Carta das Nações Unidas) para designar, em primeiro momento, as **organizações internacionais sem fins lucrativos,** atuantes em diversos países avariados pelas duas grandes guerras; e, em um segundo momento, as organizações internacionais defensoras de direitos humanos não observados em países do leste do Continente Europeu (Santana; Vesentini, 2022, p. 7).

De acordo com este artigo, é entidade sem fins lucrativos aquela que não distribui os seus lucros e o aplica integralmente em sua causa social. As sociedades cooperativas possuem legislação específica e têm em sua causa social a participação de pessoas em vulnerabilidade social e pessoal; combate à pobreza, geração de renda e trabalho; educação; capacitação em assistência técnica e extensão rural; atividades de interesse público ou cunho social. As organizações religiosas que são responsáveis por atividades ou projetos de interesse público ou cunho social (Brasil, 2014).

Essas organizações da sociedade civil estão aptas à celebração de parcerias com a Administração Pública e está legislação apresenta o conceito sobre parceria, sendo o:

> 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 (Brasil, 2014).

O conceito de parceria remete à relação de apoio, "caminhar juntos" para o desenvolvimento dos termos estabelecidos entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Segundo Lopes, Santos e Brochardt (2016, p. 21), o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é um norteador que cria parâmetro nacional para a celebração de ajustes, ou seja, destas parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, sendo validadas no âmbito municipal, estadual, distrital e federal.

As mudanças do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil significam segurança jurídica a todos na parceria. A parametrização da relação jurídica também permite a autonomia na regulamentação da lei nos municípios e estados, atendendo às necessidades locais. Esta legislação é para todas as organizações da sociedade civil e não cobra qualificações, ou seja, títulos ou certificações, pois de acordo com Lopes, Santos e Brochardt (2016):

> A lei é dirigida a todas as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e não exige que as OSCs tenham títulos ou certificações específicas. Englobam o conceito de OSCs para fins desta Lei: as associações e fundações, as cooperativas sociais e as que atuam em prol do interesse público e as organizações religiosas (Lopes; Santos; Brochardt, 2016, p. 21).

Com a implantação desta lei, é estabelecido um novo regime jurídico para o ordenamento dos ajustes, ou seja, das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil:

> Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (Brasil, 2014).

A Lei n.º 8.429/1992 trata da legislação da improbidade administrativa[32] e a Lei n.º 9.790/1999 dispõe da qualificação de organizações do terceiro setor como OSCIP.

A Lei n.º 13.019/2014 trouxe conceitos para compreensão de terminologias, entre elas parceria, gestor, dirigente, chamamento público e prestação de contas; ela estabelece a possibilidade de "concorrência" entre as organizações da sociedade civil, pois, por meio da realização de Chamamento Público[33] com a publicação de edital[34] que determina diretrizes e prazos para apresentação de propostas.

O Chamamento Público dá a transparência e a isonomia para a seleção das propostas a serem formalizadas por meio de Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação com a Administração Pública.

De acordo com Lopes, Santos e Xavier (2015), o chamamento público é um recurso, uma ferramenta para legitimar ou não uma OSC na execução de um serviço, projeto ou programa:

> O processo de escolha é meio de verificar a legitimidade da organização para implementar ou não determinado projeto, a partir da demonstração de suas experiências anteriores, do lastro institucional, do acerto histórico, das redes que mobiliza e dos espaços democráticos dos quais participa (Lopes; Santos; Xavier, 2015, p. 103).

De acordo com Santana e Vesentini (2022, p. 305) o edital de chamamento público "é o instrumento pelo qual a Administração leva ao conhecimento do público seu interesse em parceria com uma ou mais OSCs, bem como explicita as regras e as características que os interessados devem atender caso desejem firmar a parceria".

---

[32] Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências (Brasil, 1992).

[33] Chamamento público: procedimento destinado a selecionar organizações da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 2014).

[34] Art. 26. O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias (Brasil, 2014).

A realização do Chamamento Público é norteada pelo Artigo 23 da Lei n.º 13.019/2014, que estabelece essencialmente a definição de objetivos, de metas, de custos e de indicadores. O chamamento público é um procedimento, semelhante à licitação realizada pela Lei n.º 8.666/1993 (a lei de licitações) e a sua função é selecionar a melhor proposta a ser executada por uma OSC e que responda aos critérios da lei e publicizados por meio de Edital de Chamamento Público.

"Com este procedimento, privilegia-se a transparência e a isonomia no processo de seleção e acesso aos recursos públicos, pondo fim a uma das principais polêmicas, a forma de escolha dos parceiros" (São Paulo, 2019, p. 104).

"O chamamento público é a forma de seleção das organizações previstas na lei, que coaduna com princípios de moralidade e impessoalidade da administração pública" (Lopes; Santos; Xavier, 2015, p. 103).

Para a realização do chamamento público, deve ser publicado um edital com todas as informações necessárias para apresentação de proposta de acordo com o Artigo 23 da lei. Sua publicação deverá ser realizada no sítio oficial, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, com ampla divulgação, conforme o Artigo 26 da Lei n.º 13.019/2014.

Para selecionar a OSC, será realizado o procedimento de seleção e julgamento das propostas apresentadas no processo de Chamamento Público. Esse procedimento será realizado por meio de Comissão de Seleção[35], com a análise dos cumprimentos dos critérios estabelecidos e publicados no Edital.

Toda proposta apresentada à Administração Pública está vinculada a um Plano de Trabalho, seja no chamamento público, na inexigibilidade ou na dispensa de chamamento público. Obrigatoriamente, deverão constar no Plano de Trabalho: descrição da realidade vinculada à proposta a ser executada; previsão de receitas e despesas; formas de execução e metas; definição de parâmetros para aferir resultados, ou comprimento das metas conforme estabelecidos no Artigo 22 da Lei n.º 13.019/2014.

O plano de trabalho deve descrever todas as ações necessárias para efetivação de resultados durante a execução da proposta, com determinação de atividades vinculadas a metas, a custos, a prazos e a indicadores que possam demonstrar seus resultados. Segundo Carvalho (2021, p. 144), "a principal ferramenta do planejamento é o Plano de Trabalho. Este é um

[35] Artigo 2: X - comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (Brasil, 2014).

documento de referência da parceria, cujo objetivo é definir os contornos de toda a sua execução".

Para Santana e Vesentini (2022, p. 289), "o plano de trabalho é um documento técnico que reflete o planejamento da parceria, devendo conter todo detalhamento do projeto ou atividade a ser executada – aspectos físicos/técnicos/operacionais e financeiros".

O plano de trabalho é peça central no desenvolvimento de uma parceria, pois ele dará o caminho para a execução, o monitoramento e a avaliação e a prestação de contas, juntamente com o Termo de Colaboração ou o Termo de Fomento. Esses instrumentos são indispensáveis para o sucesso e os resultados da parceria. O plano de trabalho é um instrumento que sistematiza e organiza a proposta com vistas a atender uma determinada demanda e deverá promover intervenções que pelo menos reduzam, minimizem ou diminuam um problema.

A lei também prevê as possibilidades de casos de exceções previstas na legislação através de Inexigibilidade e Dispensa de Chamamento Público, através dos Artigos 30 e 31 da Lei n.º 13.019/2014, para a celebração de parcerias sem a realização de chamamento público.

A Lei n.º 13.019/2014 estabelece como dispensa, por meio do Artigo 30, as atividades nas áreas de Políticas Públicas de Educação, Saúde e Assistência Social; situações de guerra, calamidade pública, ameaça à paz; proteção a pessoas em situação de ameaça; e os caos de paralisação ou iminência de paralisação de atividade de interesse público (Brasil, 2014).

Aplica-se a inexigibilidade, o Artigo 31 da Lei n.º 13.019/2014, em situações de acordos ou compromissos internacionais com indicação das organizações ou autorização em lei (Brasil, 2014). Outra possibilidade é a formalização por meio do Artigo 29 da Lei n.º 13.019/2014, que estabelece os casos de emendas parlamentares e acordos de cooperação, sendo desnecessária a aplicação de chamamento público.

A formalização das propostas ocorrerá por meio de Termo de Fomento ou Termo de Colaboração. Segundo Lopes, Santos e Brochardt (2016, p. 22) "São instituídas as relações de Fomento e de Colaboração, por meio de instrumentos específicos, que reconhecem de forma inovadora essas duas dimensões de relacionamento entre as OSCs e o poder público".

A Lei n.º 13.019/2014 apresenta o conceito de Termo de Fomento e Termo de Colaboração de acordo com o Artigo 2º. O Termo de Colaboração é o instrumento que formaliza a parceria por meio de propostas apresentadas pela Administração Pública:

> VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (Brasil, 2014).

Quanto ao Termo de Fomento, ele é o instrumento que formaliza parcerias que são oriundos de propostas realizadas pelas organizações da sociedade civil:

> VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (Brasil, 2014).

Para melhor compreensão da diferença entre Termo de Colaboração e Termo de Fomento, seguem os conceitos trazidos pela orientação de Lopes (2018): o Termo de Colaboração destina-se a Políticas Públicas que são padronizadas e que possuem parâmetros. Segundo Lopes (2018) ele será usado na "execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a Administração Pública tenha clareza dos resultados que pretende alcançar, ou seja, quando a política pública em questão já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos".

No Termo de Fomento, a organização destina-se a iniciativas inovadoras ou ampliação da destinação das ações promovidas pelas organizações. Ele "será utilizado para apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras e fomentar projetos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações" (Lopes, 2018, p. 49).

Lopes (2018, p. 49) cita como exemplos: "treinamento e capacitação de grupos de agricultura familiar, projetos de enfrentamento à violência contra a mulher ou de proteção e promoção de direitos das pessoas com deficiência, eventos, exposições de arte e cultura popular".

Para compreensão sobre a finalidade do Termo de Colaboração, do Termo de Fomento ou do Acordo de Cooperação, o Manual de Repasse ao Terceiro Setor do Tribunal de Contas diz que:

> Termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação são instrumentos pelo quais são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público, sem prejuízo das definições atinentes aos convênios, aos contratos de gestão e aos termos de parceria (São Paulo, 2019, p. 96).

Portanto, eles são instrumentos que formalizam as parcerias a partir da aplicação da Lei n.º 13.019/2014. Para maior compreensão sobre as diferenças entre os ajustes regulamentados pela Lei n.º 13.019/2014: Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação, segue quadro abaixo:

Quadro 5 - Diferenças entre Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação

Termo de Colaboração	Termo de Fomento	Acordo de Cooperação
Projetos ou atividades parametrizadas. Ex.: Assistência Social, Educação e Saúde.	Elaboração de projetos desenvolvidos ou criados pelas organizações da sociedade civil. Ex.: Atividades Culturais.	Aplica-se no caso de celebração de comodato, doações de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.
Planos de trabalho elaborado pela Administração Pública.	Planos de trabalho elaborado pela organização da sociedade civil.	Plano de trabalho simplificado.
Relação com repasse de recursos financeiros.	Relação com repasse de recursos financeiros.	Não envolve repasse de recursos financeiros.

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei n.º 13.019/2014.

O Quadro 5 demonstra a diferença entre os novos ajustes, no qual, havendo relação financeira, estão estabelecidos Termos de Colaboração e Fomento, mas entre eles a diferença está em quem elabora o Plano de Trabalho e em qual política pública será vigente a parceria.

Segundo Cesário (2021), no aspecto jurídico, não existe diferença entre o termo de fomento e o termo de colaboração. Ele afirma que "a Lei n.º 13.019/14, que teve a pretensão de uniformizar a nomenclatura dos instrumentos jurídicos, dificultou mais o entendimento dos leigos, gestores de pequenas OSCs e até mesmo dos gestores públicos" (Cesário, 2021, p. 115).

Vale apresentar que em parcerias onde não há transferência de recursos financeiros, a Lei n.º 13.019/2014 propõe o Acordo de Cooperação, e esse poderá ser proposto tanto pela Administração Pública quanto pelas OSCs. Segundo Lopes (2018, p. 56), "em geral, não exige prévia realização de chamamento público, porém, no caso de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, deve haver chamamento público".

Para a celebração de parcerias desses termos, Fomento e/ou Colaboração, o Artigo 33 estabelece os seguintes norteadores de acordo com a Lei n.º 13.019/2014, no qual a OSC deverá apresentar: objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza; escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade; tempo mínimo de existência, comprovado por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; experiência prévia na área; e instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento da proposta.

A organização também deverá apresentar documentos previstos no Artigo 34 da legislação: certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa; estatuto social; relação nominal atualizada dos dirigentes; comprovante de endereço.

Um aspecto fundamental dessa lei foi estabelecido no Artigo 5º da Lei n.º 13.019/2014, que estabelece os princípios que devem ser cumpridos pela Administração Pública e pelas OSCs, pois eles "devem pautar o regime jurídico destes modelos de parcerias, coincidentes com os fixados no caput do art. 37 da CF/88, a serem observados na atuação estatual: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência; e ainda legitimidade, economicidade e da eficácia" (Santana; Vesentini, 2022, p. 153).

Estes princípios estão vinculados desde a abertura do chamamento público até ao monitoramento e avaliação das parcerias. É nesta etapa que será realizado o acompanhamento das parcerias, que deverão analisar o cumprimento do objeto pactuado. E para compreender o monitoramento e a avaliação é importante compreender os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Segundo Tenório (2009), o Quadro 6 apresenta as seguintes informações:

Quadro 6: Diferença entre Eficiência, Eficácia e Efetividade

Eficiência	Eficácia	Efetividade
"É a melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis".	"É fazer o que deve ser feito, isto é. Cumprir o objetivo determinado."	"É a capacidade de atender às expectativas da sociedade".

Fonte: Elaborado pela autora com base em Tenório (2009, p.18; 20)

Compreender estes conceitos é de suma importância para realizar a seleção, o acompanhamento e a execução da parceria, pois são eles que darão o norte para os resultados, o que está diretamente ligado à própria existência das organizações da sociedade civil. Segundo Tenório (2009):

> Já vimos que as organizações existem para produzir bens e serviços. Sua sobrevivência depende de atenderem às expectativas de seus clientes e proprietários, de encontrarem a melhor forma de realizar o trabalho necessário à produção desses bens e à prestação de serviços, bem como de aproveitarem da melhor forma possível os recursos de que dispõem. Sendo assim, o que garante a sobrevivência da organização é uma gerência comprometida com a eficiência, eficácia e a efetividade. (Tenório, 2009, p. 21)

É destaque que a OSC deve desenvolver habilidades de gestão que potencializem a eficiência, a eficácia e a efetividade. Quanto à parceria é essencial que a OSC demonstre o

resultado e o monitoramento e avaliação consiga acompanhar estes resultados, e a grande questão é como são acompanhados e como são mensurados os resultados de uma parceria?

2.3 O monitoramento e avaliação: a obrigatoriedade da fiscalização e acompanhamento da parceria

O papel do monitoramento e avaliação é primordial em uma parceria, desta forma, compreender estes conceitos fará a diferença para responder se foi possível alcançar a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Segundo Alves (2007, p. 23), "teoricamente, a avaliação é uma das etapas das políticas sociais, destinada a indicar sua reformulação". Alves (2007, p. 27) apresenta o seguinte conceito: "à avaliação é atribuído um caráter funcional, sendo tomada como um mecanismo de construção de variáveis que representem "situações sociais-problema", tratadas no nível do "ajustamento", da "integração", sem sequer fazer referência aos fatores estruturais determinantes".

Ao pensar nas parcerias, elas possuem objetos, os quais serão descritas intervenções para sanar com situação-problema, por meio de ações que possam ou não reduzir esses problemas. Pode-se citar como exemplo a problemática de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, na qual se espera como resultados a redução do número de adolescentes em conflito com a lei, a redução da reincidência do ato infracional. Tais situações podem ser avaliadas qualitativa e quantitativamente e apresentarem o cumprimento ou descumprimento do objeto da parceria.

O Manual de Repasses Públicos ao Terceiro Setor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo faz a seguinte análise:

> A atividade de supervisão, controle e fiscalização é indelegável por parte da administração pública. Essa tarefa é reafirmada na lei, que determina a obrigatoriedade de realizar procedimentos de fiscalização, inclusive por meio de visitas in loco, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto (São Paulo, 2019, p. 122).

Portanto, o acompanhamento da parceria não é transferível, é dever da Administração Pública cumprir o seu papel. Para Vallon e Rosso (2017, p. 66), "a avaliação tem por objetivo buscar um conjunto de informações úteis e confiáveis, baseada nos seguintes elementos mensuráveis: pertinência, viabilidade, boa gestão, eficácia, eficiência e impacto."

De acordo com Saraiva; Ferrarezi (2006, p. 34-35), a avaliação "consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas,

especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas".

Segundo Gianezini (2017), a avaliação pode ser definida de acordo com o momento em que se realiza (avaliação ex ante; avaliação meio-termo; avaliação ex post); procedência dos avaliadores (avaliação externa; avaliação interna; avaliação mista; avaliação por pares); e função da avaliação (avaliação de conformidade; avaliação formativa; avaliação somativa).

Para maior compreensão, seguem os norteadores de cada avaliação apresentada por Gianezini (2017), sendo a avaliação com o momento em que se realiza:

> *Avaliação ex ante:* É realizada antes da execução do programa ou projeto. É também conhecida como avaliação marco zero.
> *Avaliação de (meio-termo:* Acontece no momento da implementação do projeto social, impactando, dessa forma as orações cotidianas das organizações... Também é possível encontrar outras terminologias, como avaliação de processo ou avaliação formativa... Pode variar de um caso para outro, dependendo de questões como complexidade do projeto ou tempo para realização da avaliação dele.
> *Avaliação ex post:* Realizada ao término do projeto social, busca mensurar os resultados positivos e negativos e, em especial, identificar até que ponto se atingiram os objetivos inicialmente previstos... As quais são conduzidas após o encerramento de um programa ou projeto e servem basicamente para julgar o mérito e a relevância desde em relação a determinados critérios (Gianezini, 2017, p. 43-44).

Quanto à avaliação segundo a procedência de avaliadores, segue-se:

> *Avaliação externa:* Deve ser conduzida por pessoas não envolvidas com os processos organizacionais.
> *Avaliação interna:* É feita no âmbito da organização responsável pela gestão do projeto.
> *Avaliação mista:* Mescla os dois tipos anteriores e faz com que os avaliadores externos realizem o trabalho em estreito contato com a equipe interna.
> *Avaliação participativa:* Trata-se de uma terceira via, mais heterogênea, que se apresenta como alternativa aos três tipos já apresentados, que ausentam os beneficiários do projeto de sua avaliação.
> *Avaliação por pares:* Considerada a forma mais recente entre as aplicadas a projetos e programas sociais (Gianezini, 2017, p. 45-46).

Segundo a função, o conceito pauta-se em: *Avaliação de conformidade*, o foco é o controle com a verificação da execução de acordo com critérios e metas. Quanto à *avaliação somativa*, ela ocorre no final com vistas nos resultados como parâmetro para continuidade ou mudança da proposta inicial. Na *avaliação formativa*, ela ocorre durante a execução da proposta, portanto permite levantamento de informações para readequação e poderá atuar por meio de diagnóstico, formulação e implementação (Gianezini, 2017).

"A avaliação é a área de política pública que mais tem-se desenvolvido nos últimos tempos "(Saraiva; Ferrarezi, 2006, p. 35) e a que se deve esse fato? É importante mensurar os resultados das políticas públicas para que elas alcancem a população.

Para Santana e Vesentini (2022, p. 414), "a avaliação é uma análise sistemática e objetiva dos dados monitorados. Por trás da avaliação, tem sempre um sistema, um método, uma metodologia para avaliar os dados monitorados". A avaliação requer planejamento, uma organização que levanta informações e as analisa.

Filgueiras (2017) aborda a avaliação de impacto, que:

> se realiza em tempo real, isso é, enquanto o programa está sendo implementado, e busca contribuir para melhorar sua gestão e o alcance dos objetivos a que se propõe a intervenção. Sua realização exige interação com os atores envolvidos e é indispensável considerar os contextos organizacionais e políticas nos quais se desenvolve o programa, bem como estar atendo às possíveis influências destes contextos sobre o estudo (Filgueiras, 2017, p. 156-157).

A avaliação de impacto tem o seu diferencial em sua realização em tempo real, o que requer um envolvimento entre as partes e, portanto, todos os contextos relacionados deverão ser considerados neste contexto.

Quanto ao monitoramento, ele está ligado à formulação de indicadores, mas "o indicador, por si só, não significa nada" (Nectoux; Machado; Santos, 2012, p. 105). Os indicadores devem gerar informações que dão a materialização do monitoramento e consequentemente a avaliação sobre o seu impacto na realidade.

Os autores Nectoux; Machado; e Santos (2012) apontam que a construção dos indicadores requer um caminho para sua comparação no durante o processo que evidencia uma informação que apresenta uma informação.

> A formulação de indicadores exige clareza sobre as fontes de informação que vamos utilizar para construí-los. A informação está ligada ao processo de monitoramento: obter informação é o mesmo processo pelo qual você monitora ou acompanha. Ao obter a informação, você está fazendo o seu indicador, comparando o planejamento com os resultados obtidos e verificando as mudanças que ocorreram ao longo do tempo (Nectoux; Machado; Santos, 2012, p. 105).

O acompanhamento da parceria em consonância com o Plano de Trabalho promove o acesso a informações que poderão ser comparadas e resultarão no monitoramento da parceria.

As autoras Santana e Vesentini (2022) apresentam conceito sobre o monitoramento, no qual é um processo contínuo que possibilita ver o desenvolvimento do objeto da parceria por meio de informações:

> Segundo conceito amplo relacionado a acompanhamento de projetos, o monitoramento é um processo contínuo que se utiliza da coleta sistemática de dados que permite uma visão do progresso e do atingimento dos objetos. Fornece a informação de onde se encontra determinado projeto em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas (Santana; Vesentini, 2022, p. 413).

Para Filgueiras (2017), o monitoramento destaca-se como uma atividade permanente, o que remete Santana e Vesentini, quando o conceituam como contínuo. A permanência e a continuidade possibilitaram a compreensão dos resultados, principalmente quando atrelados às questões propostas por Filgueiras (2017):

> O monitoramento deveria ser uma atividade permanente da gerencia de uma organização social orientada para gerar resultados. Seu objetivo é detectar oportunamente as fortalezas e deficiências dos processos de execução, com o proposito, em geral busca-se respostas a uma série de perguntas, entre elas as seguintes: Em que medida a iniciativa está cumprindo as atividades especificadas na programação? Qual a relação entre a qualidade e a quantidade dos serviços ou atividades esperados e o que está sendo produzido? Em que medida a iniciativa está atingindo os beneficiários esperados (cobertura e focalização)? Os recursos do programa são utilizados de forma apropriada? Qual o nível de satisfação dos diversos envolvidos na iniciativa? (Filgueiras, 2017, p. 161).

Esta citação demonstra que o monitoramento está ligado a perguntas e entre elas destaca-se a referente ao cumprimento da proposta celebrada entre a Administração Pública e a OSC, a relação qualitativa e quantitativa dos resultados, os benefícios da parceria, uso adequado do investimento público e a satisfação dos atendidos. Esses itens estão previstos no Artigo 67 da Lei n.º 13.019/2014 para a elaboração do relatório técnico de análise da prestação de contas.

Na formalização e celebração da parceria, a Administração Pública deverá tomar providências de acordo com o Artigo 35 da Lei n.º 13.019/2014, de acordo com: “e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a se, para serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos”.

> Ao longo de toda a execução da parceria, a administração pública deverá acompanhar o andamento dos projetos e das atividades, com especial atenção para os resultados alcançados pela organização parceira. Será possível fazer visitas aos locais onde as atividades e os projetos forem desenvolvidos (Lopes; Santos; Brochardt, 2016, p. 55).

Para análise do monitoramento e avaliação, é primordial o estabelecimento de critérios sobre o cumprimento do objeto, em relação à execução de atividades, metas e demonstração de resultados, relacionados ao custo benefício da proposta.

> construir mecanismos de monitoramento e avaliação se apresenta como uma estratégia importante na afirmação da política de Assistência Social, pois se configura em uma estratégia para a qualificação dos serviços de proteção social à população em situação de vulnerabilidade e risco social (Nectoux; Machado; Santos, 2012, p. 105).

Para Filgueiras (2017, p. 161), "um sistema de informação e monitoramento, estruturado com base nos objetivos do programa, é instrumento gerencial indispensável. Sua criação e manutenção não é mera operação técnica. Ao contrário, está conectado a aspectos políticos centros da gestão social."

Após a formalização do ajuste, a etapa da execução e monitoramento e avaliação devem ser realizadas. A Administração Pública será responsável pelo monitoramento e avaliação da parceria, sendo indicados funcionários públicos para sua realização por meio de designação da comissão de monitoramento e avaliação e do gestor da parceria.

De acordo com a legislação, em seu Artigo 42, o monitoramento e a avaliação podem contar com a "indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade e indicação da participação de apoio técnico". "Para realizar essas ações de monitoramento e avaliação, o poder público poderá contar com o apoio técnico de terceiros, delegar competências ou até mesmo firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que estejam próximos ao local do projeto a ser avaliado" (Lopes, Santos; Brochardt, 2016, p. 55).

> É importante definir que o monitoramento pode ser compreendido como o acompanhamento em si do objeto da parceria, ou seja, se tal objeto da parceria, ou seja, se tal objeto foi executado, ou não. Por sua vez, a avaliação deve ser entendida como uma análise do cumprimento do objeto para os fins pretendidos, isto é, se o objeto executado alcançou a finalidade pretendida pela Administração Pública quando firmou a parceria (Mendes, 2019, p. 282).

"O **acompanhamento**, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos" (Saraiva; Ferrarezi, 2006, p. 34).

O monitoramento e a avaliação são obrigatórios, devendo a Administração Pública oferecer condições para que seja efetivo. A Administração Pública e o gestor da parceria possuem obrigações estabelecidas na lei. Os artigos 58 a 60 da Lei n.º 13.019/2014 trazem os norteadores do monitoramento e da avaliação. O Artigo 51 do Decreto n.º 8.726/2016 diz que: "As ações de monitoramento e avaliação terão caráter preventivo e saneador, objetivando a gestão adequada e regular das parcerias, e devem ser registradas na plataforma eletrônica".

Para Mendes (2019, p. 282), o monitoramento e a avaliação "são ações que não se preocupam, como na fiscalização, com a manutenção das condições de habitação, mas sim em verificar se o objeto está sendo cumprido de maneira adequada e com a correta utilização dos recursos públicos".

> Um sistema de monitoramento e avaliação pode ser entendido, em sentido lato, como um conjunto e atividades, inerente ao ciclo de gerenciamento – articuladas, sistemáticas e formalizadas – de produção, registro, acompanhamento e análise crítica de informações geradas na gestão do projeto, por meio dos agentes envolvidos, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão quanto aos esforços necessários para o aprimoramento das ações. Trata-se, pois, de um conjunto de atividades inerentes ao ciclo de gerenciamento, voltadas à sistematização da informação acerca dos aspectos considerados críticos para o sucesso do projeto (Santana; Vesentini, 2022, p. 414 apud Souza, 2020)

Segundo a análise de Motta, Mânica e Oliveira (2018) referente ao Artigo 67 da Lei n.º 13.019/2014: "Para o controle de resultados importa, então, os benefícios proporcionados pelas metas já alcançadas na execução da parceria, os impactos econômicos ou sociais, a satisfação da população atendida e sustentabilidade".

Considerando a relação de controle de resultados, a legislação trouxe dispositivos de prestação de contas como referência do acompanhamento da parceria. Nesse sentido destacam-se os Artigos 64 e 72 da Lei n.º 13.019/2014.

No Artigo 64, referem-se a informações que deverão dar condições para avaliação da execução da parceria celebrada entre a OSC e a Administração Pública em conformidade com o Plano de Trabalho pactuado e aprovado por uma Comissão de Seleção[36].

> Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas. (Brasil, 2014).

Este artigo trata da conclusão sobre a execução do objeto pactuado, com descrição em detalhes das atividades propostas e a apresentação dos resultados previstos no Plano de Trabalho. Os parágrafos 1º ao 4º do Artigo 64 tratam das diretrizes para análise de prestação de contas, com referência a glosas:

[36]Artigo 2º da Lei n.º 13.019/2014: X - comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.

> § 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente.
> § 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.
> § 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.
> § 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento (Brasil, 2014).

Portanto, levam a glosa as situações de descumprimento de metas e resultados sem justificativas; os dados de receitas e despesas serão analisados para estabelecimento do nexo causal; a prestação de contas levará em conta as informações verdadeiras e o que foi alcançado com a execução da parceria; toda análise levará em conta o plano de trabalho pactuado.

Em relação ao Artigo 72, observam-se as formas como se dará o procedimento de avaliação das prestações de contas, sendo regulares, regulares com ressalvas ou irregulares:

> Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:
> I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;
> II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário;
> III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias:
> a) omissão no dever de prestar contas;
> b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;
> c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
> d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

As situações que motivam a aplicação de Prestação de Contas Irregulares baseiam-se em: omissão na apresentação; a ausência de justificativas quanto ao cumprimento do objeto e a proposta em seu Plano de Trabalho; dano ao erário e desvio de recursos.

O inciso I do Artigo 72 da Lei n.º 13.019/2014 demonstra que o administrador público é o responsável e responde pela aprovação ou por omissão em relação ao acompanhamento da prestação de contas. É permita a delegação, mas não permite a subdelegação.

No inciso II deste Artigo, quanto se tratar de prestações de contas irregulares, existe a possibilidade de recurso, e ao findar este prazo, a OSC poderá solicitar o ressarcimento por meio de ações compensatórias, desde que não tenha fraude ou dolo.

A irregularidade da prestação de contas está vinculada ao dano ao erário, desfalque ou desvio, omissão ou descumprimento na execução do plano de trabalho.

Na Lei n.º 13.019/2014, trata-se de relatório de visita in loco[37], mas não traz a execução do procedimento, sendo ela facultativa. Já no Decreto n.º 8.726/2016, o Artigo 52 diz que: "O órgão ou a entidade da administração pública federal deverá realizar visita técnica **in loco** para subsidiar o monitoramento da parceria, nas hipóteses em que esta for essencial para verificação do cumprimento do objeto da parceria e do alcance das metas". Portanto, no decreto ela é tratada como uma obrigação.

Destaca-se que a realização da visita in loco, é dever da Administração Pública comunicar a organização com o mínimo de 3 (três) dias de antecedência. De acordo com Lopes, Santos e Xavier (2016), a visita in loco é uma recomendação, a pesquisa de satisfação em parcerias acima de um ano, uso de plataforma eletrônica com todas as informações da parceria:

> A lei traz ainda recomendações, tais como visitas in loco, quando for o caso; a aplicação de pesquisas com os beneficiários finais na hipótese de parcerias acima de um ano e nas quais seja possível identifica-los; o acompanhamento e a gestão por plataforma eletrônica e a necessidade de publicação de dados e informações em sites eletrônicos da administração pública (Lopes; Santos; Xavier, 2016, p. 110).

Sobre o monitoramento e avaliação, é essencial que os envolvidos tenham capacidade técnica para a realização do acompanhamento e da execução da parceria. "Para isso, são necessários investimentos na qualificação dos trabalhadores e da constituição de mecanismos informatizados para viabilização de registros, análise e interpretação das informações" (Nectoux; Machado; Santos, 2012, p. 107).

De acordo com Lopes, Santos; Brochardt (2016, p. 56), "a execução da parceria também poderá ser acompanhada e fiscalizada pelos Conselhos de Políticas Públicas relacionados às atividades desenvolvidas e pelos mecanismos de controle social previstos na Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011)".

Na Lei n.º 13.019/2014, é previsto que parcerias formalizadas com recursos de fundos específicos (Exemplo: Fundo do Idoso, Fundo da Criança e Adolescente), o monitoramento e avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores.

Destaca-se também a plataforma eletrônica, que permite o acesso de qualquer cidadão a informações sobre as parcerias. Para Cesário (2021, p. 92):

---

[37] Artigo 66 - Parágrafo único: A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver: I - relatório de visita técnica **in loco** eventualmente realizada durante a execução da parceria (Brasil, 2014).

> Outra previsão que se encontra nessa fase é a utilização de plataforma eletrônica de acesso público, com divulgação de todos os documentos importantes da parceria, sendo um importante instrumento de monitoramento e avaliação, além de controle interno e externo, especialmente o controle social (Cesário, 2021, p. 91).

A transparência de todos os atos da parceria é obrigatória e fundamental para que qualquer cidadão possa acompanhar o desenvolvimento das parcerias e os seus benefícios da sociedade. A Lei n.º 13.019/2014, sobre a transparência, destaca-se o Artigo 5º e 6º, sendo: Artigo 5º - IV – "o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas" e no Artigo 6º - V – "o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade"

Vale ressaltar que qualquer documento elaborado sobre o monitoramento e avaliação das parcerias, deverão ser encaminhados à organização parceria sendo essa obrigatoriedade estabelecida em lei, como também é a garantia do princípio constitucional do contraditório (Mendes, 2019).

Segundo Santana e Vesentini (2022, p. 96), "o marco regulatório preocupa-se com a eficiência da parceria e com o sucesso da política pública, cuja execução foi descentralizada, coisas evidenciadas nas diversas oportunidades saneadoras que prevê".

O monitoramento é essencial para o estabelecimento de parâmetros na avaliação, e de acordo com Filgueiras, haverá fatores que influenciaram os resultados.

> Sabemos que, vencidas as dificuldades para que a avaliação se torne realidade, não é evidente que a informação por ela gerada seja empregada para melhorar o desempenho do programa e para tomar decisões. Existem muitos fatores técnicos e políticos, internos e externos às instituições públicas que podem favorecer ou dificultar o uso dos resultados. Além disto, a informação que os atores envolvidos e interessados em um programa consideram relevante e como a utilizam podem variar (Filgueiras, 2017, p. 166).

Todas essas questões demonstram a importância de equipes para a gestão da parceria e monitoramento e avaliação das parcerias que tenham capacidade técnica e também ocorra investimento na qualificação profissional.

É necessário que a Administração Pública tome alguns cuidados ao selecionar gestores e membros de comissões, pois, de acordo com o Artigo 35 - § 6º dessa lei, "será impedida de participar como gestor da parceria ou como membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das organizações da sociedade civil partícipes".

Portanto, é essencial para a Administração Pública e para todos os envolvidos na parceria o cumprimento dos elementos de controles governamentais para o acompanhamento e

fiscalização das parcerias em conformidade com os princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Dessa forma, é fundamental compreender esses princípios:

> • Legalidade: ato que não contraria dispositivos legais;
> • Impessoalidade: ato centrado na busca do bem público e não no benefício individual ou personalizado;
> • Moralidade: ato que respeita a legalidade e obedece a valores éticos socialmente adotados;
> • Publicidade: ato anunciado, publicado, visível, transparente para toda sociedade;
> • Economicidade: ato que gera, para a entidade e para a sociedade a qual ela serve, a melhor relação entre o benefício obtido (quantidade e qualidade apropriada) e o custo da aquisição;
> • Eficiência: conjunto de ações que contribui para o pleno alcance dos objetivos traçados (São Paulo, 2019, p. 131).

Além dos princípios, o Tribunal de Contas explicou cada um deles, facilitando a compreensão do conceito e, com isto, a sua aplicabilidade no ajuste de parceria.

O Manual de Repasses Públicos ao Terceiro Setor alega que se torna importante desenvolver controles tais como os de: "finalidade, mantendo a liberdade dos protagonistas proporem políticas públicas; desvio de finalidade no uso de recursos públicos; qualidade dos serviços prestados sem a perda de identidade; e, resultados" (São Paulo, 2019, p. 138).

2.4 O papel do Gestor da Parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação

Para a Administração Pública, é seu dever a realização do acompanhamento da parceria e, para que ele ocorra, ela determina, por meio de ato normativo, o gestor e a comissão de monitoramento e avaliação da parceria.

2.4.1 O Gestor da Parceria

O gestor da parceria é um agente público e a ele cabe o papel de fiscalizar e controlar as parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSC. É regulamentado por meio de uma designação que é publicada em Diário Oficial, dando publicidade sobre a sua responsabilidade. De acordo com o Artigo 2º, no Inciso VI da Lei n.º 13.019/2014, o gestor é: "agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização".

Segundo Santana e Vesentini (2022, p. 93), "o gestor da parceria desempenha papel fundamental no acompanhamento da fase de execução, promovendo ações de monitoramento e

avaliação, de forma preventiva e saneadora, com vistas ao alcance das metas e dos resultados pactuados na parceria, ponto crucial de sua atuação". "A lei cria a figura do gestor da parceria como uma espécie de interveniente entre o parceiro público e o parceiro privado, atuando por meio das ações de monitoramento e avaliação" (Santana; Vesentini, 2022, p. 416). De acordo com a Lei n.º 13.019/2014, em seu Artigo 8º, o Administrador Público "designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz." A celebração e a formalização da parceria dependem da adoção de algumas medidas de providências, e entre elas está a designação do gestor e da comissão de monitoramento e avaliação.

O gestor da parceria deverá possuir qualificação técnica, ou seja, competência e conhecimento técnico em conformidade com o objeto celebrado. De acordo com essa lei, conforme estabelecido no Artigo 35, § 3º: "Na hipótese de o gestor da parceria deixar de ser agente público ou ser lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deverá designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades". As obrigações do gestor estão estabelecidas no Artigo 61 da Lei n.º 13.019/2014:

> Art. 61. São obrigações do gestor:
> I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;
> II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;
> III – (VETADO);
> IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59;
> V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação. (Brasil, 2014)

Portanto, cabe ao gestor acompanhar a exceção da parceria com vistas no monitoramento e avaliação, com foco nos resultados e de forma que possa contribuir para prevenção e saneamento de inconsistências na proposta, proporcionando diálogos e apoio nas resoluções de problemas.

Cabe ao gestor, durante o monitoramento e avaliação, monitorar e fiscalizar a parceria, ou seja, apontar inconsistências, nas atividades ou nos objetivos previstos no Plano de Trabalho. Caso sejam identificadas inconsistências o gestor deverá notificar seu superior sobre quaisquer sinais de irregularidades em conformidade com a legislação.

O gestor deverá emitir Parecer Técnico (Artigo 67 da Lei n.º 13.019/2014) de análise de prestação de contas[38] da parceria celebrada. Além dos relatórios e parecer técnico, outro instrumento importante no monitoramento e avaliação são as visitas in loco durante a execução da parceria, o qual também deve ser apresentado por meio de relatório. Outro instrumento importante é a realização de pesquisas de satisfação em parcerias acima de um ano. A Administração Pública poderá "valer-se do apoio técnico de terceiros", conforme estabelecido no Artigo 58 da lei, mas, segundo Mendes (2019, p. 289), é:

> importante apontar que a responsabilidade do gestor da parceria permanece, isto, é ainda que seja contratado apoio técnico de terceiros, seja delegada competência ou firmada parceria com outros órgãos ou entidades, o gestor continua responsável por analisar os relatórios, pareceres e outros documentos apresentados e atestar a regularidade da parceria (Mendes, 2019, p. 289).

Designar a fiscalização das parcerias para terceiros não exime o gestor das parcerias de suas responsabilidades estabelecidas na legislação.

> Assim, dada a tamanha relevância da figura do gestor de parceria, sua designação deve se dar a partir de agentes habilitados, ou seja, que possuam competência e conhecimento técnico necessário sobre o objeto da parceria a ser gerido, e que este desempenhe suas funções em tempo hábil e de modo eficaz, tal qual previsto no início III do art. 8º. Para tanto, se faz necessária a devida sensibilização dos gestores públicos acerca da relevância de tal tarefa, munindo o gestor da parceria de condições para o exercício adequado de suas funções legais – desde a capacitação até o provimento de condições físicas para tal (Santana; Vesentini, 2022, p. 94).

Considerando essas questões, é de suma importância que o Administrador Público indique como Gestor de Parceria que seja também um Agente Técnico, que tenha condições de desempenhar a função com habilidade e eficácia.

Em relação às parcerias da Assistência Social, é possível verificar as seguintes alterações de gestores nas parcerias no período de 2017 a 2023:

- 1º Gestor: janeiro/2017 a outubro/2017 – Formação em Serviço Social e Pedagogia;
- 2º Gestor: outubro/2017 a abril/2020 – Formação em Direito;
- 3º Gestor: abril/2020 a março/2021 – Formação em Serviço Social;
- 4º Gestor (volta do 2º gestor): março/2021 a janeiro/2022;
- 5º Gestor: fevereiro/2022 a abril/2023 – Formação em Serviço Social;

[38] Conceitualmente, o Estado não tem um fim em si mesmo. Suas ações são voltadas para os interesses da coletividade, sob o controle da sociedade civil. O povo tem o poder de fiscalizar quem recebe verba pública. Desta maneira, a prestação de contas é um instrumento de informação, para saber se os órgãos públicos estão cumprindo com os seus deveres constitucionais e não se beneficiando do poder neles investidos para fins privados (Carvalho, 2021, p. 154).

- 6º Gestor: abril/2023 a agosto/2023 – Formação em Serviço Social e Direito;
- 7º Gestor: agosto/2023 a dezembro/2023 – Formação em Serviço Social.

As características apresentam a nomeação do gestor da política pública, como gestor das parcerias. O segundo gestor foi nomeado por dois momentos, pois, durante um período, voltou à vereança e depois de um período, retomou o cargo. A quarta gestora foi afastada devido à solicitação judicial. Ocorreram seis alterações até o exercício de 2023. Somente em 2023, os gestores das parceiras da Assistência Social são assumidos pela Chefe de Proteção Social Básica e pela Chefe da Proteção Social Especial.

2.4.2 A Comissão de Monitoramento e Avaliação

A Comissão de Monitoramento e Avaliação possui um papel importante no acompanhamento das parcerias sob a luz da Lei n.º 13.019/2014. De acordo com o Artigo 2º desta legislação, a Comissão de Monitoramento e Avaliação é um órgão colegiado e deve ter assegurado em sua composição a participação de pelo menos um membro que seja funcionário efetivo.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação deve ser designada e publicada nos meios de comunicação oficiais. Tais requisitos também estão previstos no Decreto Federal n.º 8.726/2016:

> Comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (Brasil, 2014).

Em análise à legislação é fato, conforme apresentado por Mendes (2019, p. 285), "que a lei não definiu composição mínima para a Comissão de Monitoramento e Avaliação, cabendo, portanto, à discricionariedade da Administração Pública a quantidade de integrantes da Comissão". Em geral, a Administração Pública nomeia três membros por comissões.

Sobre os impedimentos, a Lei n.º 13.019/2014 destaca o Artigo 35 e o Decreto n.º 8.726/2016 o Artigo 50 nos casos de impedimento. Segundo o Decreto Federal n.º 8.726/2016:

> Art. 50. O membro da comissão de monitoramento e avaliação deverá se declarar impedido de participar do monitoramento e da avaliação da parceria quando verificar que:
> I - tenha participado, nos últimos cinco anos, como associado, cooperado, dirigente, conselheiro ou empregado da organização da sociedade civil;
> II - sua atuação no monitoramento e na avaliação configure conflito de interesse, nos termos da Lei nº 12.813, de 2013 ; ou
> III - tenha participado da comissão de seleção da parceria (Brasil, 2016).

Ao serem identificados estes impedimentos, que condiz com algum tipo de relação que se tenha estabelecido com a OSC, o membro da Comissão deverá ser substituído, respeitando a qualificação técnica equivalente.

No Decreto Federal n.º 8.726/2016, é previsto um capítulo específico para o Monitoramento e Avaliação, no qual é estabelecida uma seção para a Comissão de Monitoramento e Avaliação, com destaque para a avaliação e homologação de relatórios técnicos de monitoramento e avaliação, com a possibilidade de solicitar assessoramento técnico de especialista; princípio da eficiência; e a realização de reuniões. Quanto à periodicidade das reuniões, não foi estabelecido parâmetro. O artigo 49 do Decreto Federal estabelece as responsabilidades da Comissão de Monitoramento e Avaliação:

> Art. 49. A comissão de monitoramento e avaliação é a instância administrativa colegiada responsável pelo monitoramento do conjunto de parcerias, pela proposta de aprimoramento dos procedimentos, pela padronização de objetos, custos e indicadores e pela produção de entendimentos voltados à priorização do controle de resultados, sendo de sua competência a avaliação e a homologação dos relatórios técnicos de monitoramento e avaliação.
> § 1º O órgão ou a entidade pública federal designará, em ato específico, os integrantes da comissão de monitoramento e avaliação, a ser constituída por pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública federal.
> § 2º A comissão de monitoramento e avaliação poderá solicitar assessoramento técnico de especialista que não seja membro desse colegiado para subsidiar seus trabalhos.
> § 3 º O órgão ou a entidade pública federal poderá estabelecer uma ou mais comissões de monitoramento e avaliação, observado o princípio da eficiência.
> § 4 º A comissão de monitoramento e avaliação se reunirá periodicamente a fim de avaliar a execução das parcerias por meio da análise das ações previstas na Seção II deste Capítulo.
> § 5º O monitoramento e a avaliação da parceria executada com recursos de fundo específico poderão ser realizados por comissão de monitoramento e avaliação a ser constituída pelo respectivo conselho gestor, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da Lei nº 13.019, de 2014 , e deste Decreto (Brasil, 2016).

O artigo 49 do Decreto Federal regulamenta que uma Comissão poderá acompanhar "um conjunto" de parcerias, portanto, não requer que seja responsável por uma única parceria. Portanto, em relação a organização e planejamento, podem ser separadas por tipos de serviços ou ciclos de vida, visando maior profissionalidade na execução de suas responsabilidades. Mas é relevante reconhecer "que parcerias com muitas especificidades podem merecer uma Comissão de Monitoramento exclusiva" (Mendes, 2019, p. 286).

No Artigo 59 da Lei n.º 13.019/2014, trata-se da emissão do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, que deverá ser designado a Comissão de Monitoramento e Avaliação:

> Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil (Brasil, 2014).

A constituição de Comissão de Monitoramento e Avaliação também se dará em casos de formalização direta de parcerias, ou seja, em situações de emendas parlamentares, dispensa e inexigibilidade de chamamento público (Santana; Vesentini, 2022).

No município de Guaíra/SP, inicialmente o gestor da parceria fazia a análise dos documentos de prestação de contas (Relatórios e Demonstrativos Financeiros), mas com a sobrecarga de função do gestor da parceria, que também ocupava a função de gestor/diretor da política pública, foi invertido o papel na função de acompanhar a parceria e coube à comissão de monitoramento e avaliação fazer o papel de acompanhamento das parcerias. A sobrecarga de funções é um fator negativo para o acompanhamento das parcerias.

É possível notar que os membros das comissões também ocupam cargos de gestão e trabalham semanalmente 40 horas e com disponibilidade de 24 horas à Administração Pública. Os cargos de gestão exigem dos servidores atuação direta e indireta na execução dos serviços, já que o número de profissionais na Assistência Social é insuficiente. Portanto, a função de membro de comissão de monitoramento e avaliação fica comprometida.

Em 2017, os processos tiveram as comissões alteradas uma vez, com vistas a proporcionar segurança em relação à parte financeira, na qual uma servidora com conhecimento na área assumiu todas as parcerias da Assistência Social. Entre 2018 e 2023, a comissão de monitoramento e avaliação sofreu 5 alterações nesse intervalo.

2.5 Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil pela ótica da Lei n.º 13.019/2014

Com base nas autoras Santana e Vesentini (2022, p. 89), a Administração Pública é "pessoa jurídica de direito público interno". E as OSCs são:

> pessoas jurídicas de direito privado, constituídas no formato de associação, fundação privado, organização religiosa que se dedique a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos e algumas sociedades cooperativas e as cooperativas sociais, as quais são regidas pelo Código Civil (arts 1093/1096), pela lei 5.764/1971, lei 9.867/1999, e pelas normas do setor em que atuam (Santana; Vesentini, 2022, p. 89).

A legislação determina os representantes da Administração Pública e das OSCs, em uma relação mútua. É previsto o Administrador Público ou Gestor Público, que, de acordo com a Lei n.º 13.019/2014, no Inciso V, é: "agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros". De acordo com Santana e Vesentini (2022, p. 90), o conceito de Administrador Público é o seguinte:

> O conceito da figura do administrado público, agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com OSC para a consecução de finalidade de interesse público e reciproco, ainda que delegue essa competência a terceiros, por si só é auto explicativo (Santana; Vesentini, 2022, p. 90).

Outra figura importante na Administração Pública, é o Gestor, que é apresentado no Artigo 2º da Lei n.º 13.019/2014. Tanto o Administrador Público quanto o Gestor da parceria, são agentes públicos, ou seja, atuam em nome do Poder Público. Nas OSCs, a figura de destaque é o dirigente, que, de acordo com o Artigo 2º no Inciso IV da Lei n.º 13.019/2014, é:

> pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil, habilitada a assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a administração pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros (Brasil, 2014).

A outra parte essencialmente importante cabe à Organização da Sociedade Civil prestar contas referente à execução da proposta pactuada, definidas nos Artigos 63 a 68 da Lei n.º 13.016/2014. No Artigo 66, é tratada a apresentação dos relatórios de execução do objeto e execução financeira para a prestação de contas, sendo destacado que "A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados."

A prestação de contas e todos os documentos relacionados a ela deverão ser lançados em plataforma eletrônica. Esse artigo pauta-se na obrigatoriedade da parceria demonstrar:

- os resultados já alcançados e seus benefícios;
- os impactos econômicos ou sociais;
- o grau de satisfação do público-alvo;
- a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

A prestação de contas deve demonstrar o cumprimento do objeto, seus resultados e benefício social.

> A prestação de contas apresentada pela OSC deverá possibilitar que o gestor público avalie o cumprimento do objeto a partir de verificação se as metas previstas foram alcançadas. O relatório de execução do objeto deverá conter a descrição das atividades ou projetos desenvolvidos para a realização da parceria e comparativo das metas propostas e dos resultados alcançados. Nele, devem ser anexados todos os documentos que comprovem a realização das ações, tais como listas de presença, fotos, vídeos, etc (Lopes; Santos; Brochardt, 2016, p. 58).

A elaboração do relatório de execução da parceria deve ser de acordo com o instrumento de parceria (Termo de Fomento ou Termo de Colaboração) e do Plano de Trabalho pactuado.

Notam-se avanços com a aplicação da Lei n.º 13.019/2014 e a importância tanto para as OSCs, quanto para a Administração Pública. Segundo Lopes (2018), pode avaliar as seguintes questões:

> No caso da prestação de serviços por Organizações da Sociedade Civil, identifica-se mais chance de aproximação das pessoas seja por linguagem, legitimidade ou identidade com as causas, lógicas privadas e formas de mediação junto aos cidadãos. Ao mesmo tempo, há tendencia de maior precariedade no vínculo formal com o jurisdicionado por não haver garantias básicas, seja na continuidade na prestação de serviços ofertados seja na relação dos trabalhadores. A Lei n.º 13.019/2014 busca justamente corrigir essas distorções durante a contratualização com o Estado (Lopes, 2018, p. 53).

A Lei n.º 13.019/2014 tem o seu grande impacto na regularização da relação entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, conforme Lopes (2018) trouxe a correção de distorções.

Com todo o aparato para a regulamentação das parcerias, compreensão papéis entre a Administração Pública e as OSC, é fundamental compreender que "a gestão pública para ser eficiente deve estar atrelada a uma boa governança e boa governabilidade, as quais juntamente promovem uma gestão social ou como o legislador prefere uma gestão democrática" (Santana; Vesentini, 2022, p. 146).

2.6 As Organizações da Sociedade Civil na execução dos serviços socioassistenciais no município de Guaíra/SP

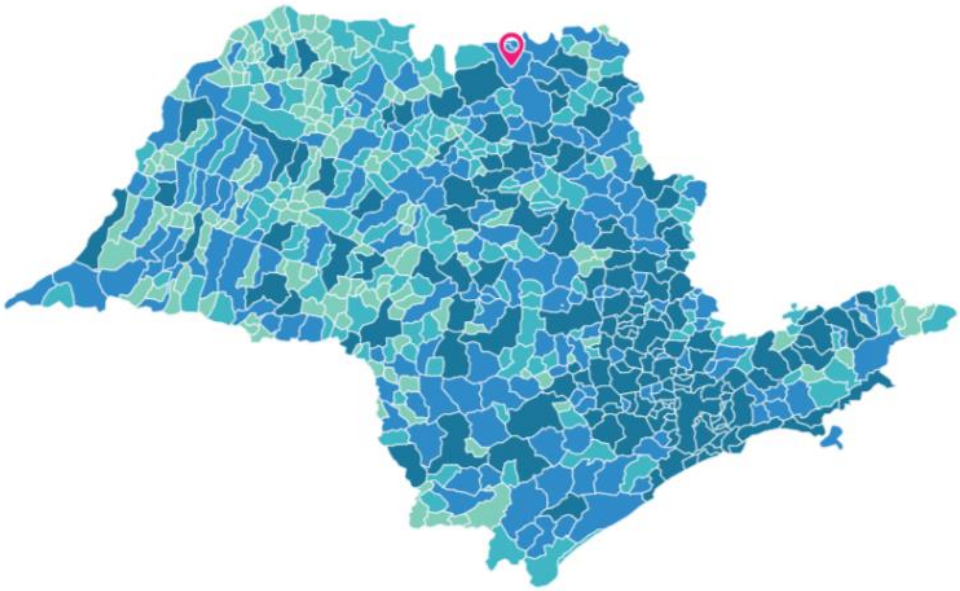
Segundo o IBGE, no censo de 2022, o município de Guaíra apresentava o total de 39.279 habitantes[39]. A cidade está localizada ao norte do estado de São Paulo, a 30 km de distância da fronteira com Minas Gerais, num raio de 460 Km da capital e possui 1.258.476 km² de extensão.

[39]Em 2021, o salário médio mensal era de 2,4 salários mínimos (IBGE, 2024).

O município limita-se ao norte à cidade de Miguelópolis-SP e ao Estado de Minas Gerais, ao Sul com Orlândia e Morro Agudo, a Leste com São Joaquim da Barra e Ipuã e a Oeste com Barretos. Fica a 40 km de Barretos. Está entre as Rodovias SP-345 e SP-425.

A seguir seguem mapas que demonstram a localização do município de acordo com as Figuras 1 e 2:

Figura 2 - Localização do Município de Guaíra



Fonte: IBGE Cidades

Figura 3 - Município de Guaíra/SP

Fonte: Google Maps

Quanto à história, ele tem origem em 1901, mas apenas em 1928 torna-se município.

O município é cercado por três rios, o que originou o nome Corredeira de São Sebastião, em seguida mudou para Corredeira do Bom Jardim e o definitivo nome foi Guaíra.

> Suas origens remontam ao ano de 1901, na região situada entre os rios Grande, Pardo e Sapucaí, no município de Nuporanga, onde Antônio Marques Garcia, João Garcia de Carvalho Leal e José Dias Nogueira fundaram um povoado no local denominada Corredeira de São Sebastião, no qual Corredeira significa passagem natural do caminho que levava a Santana dos Olhos d'Água (atual Ipuã).
> Mais tarde, passou a se chamar Corredeira do Bom Jardim e em 1908, com a criação do Distrito de Paz, adotou-se o nome definitivo, Guaíra (Guaíra, 2023).

O nome Guaíra tem origem indígena e significa Águas Correntes. A data reconhecida como emancipação foi 18 de maio de 1928, o que dá ao município 96 anos.

> Segundo Aristides Rojas em sua obra "Estudos Históricos", o topônimo Guaíra é de origem quêchua, do vocábulo "huayra", significando vento, brisa, etc. Esta versão não é aceita, no entanto, pelos guairenses, que têm Guaíra como origem indígena, significando água brava, corrente ou corredeira, ou mais popularmente como "águas correntes" Tornou-se município em 1928 que foi instalado em 18 de maio de 1929, e comarca em 18 de maio de 1954 (Guaíra, 2023).

A base econômica é a agricultura, com as seguintes produções: cana, soja, milho, sorgo e culturas irrigadas como tomate, milho conserva, ervilha, batata, feijão. Em relação à produção agrícola, a Fundação SEADE (2022) apresenta os seguintes dados: 59,1% cana-de-açúcar, 23,4% soja, 11,3% milho, 3,8% feijão e 1,5% tomate.

No município, os seguintes eventos culturais são atrativos: Carnaval de rua, Festa do Peão, Encontro de Artes Livres (ECAL), Festa de Santa Luzia. Tem grande destaque o Lago Maracá, no qual os habitantes realizam caminhadas e corridas. É um lago artificial represado em 1968, que passou por diversas intervenções urbanísticas que compõem o complexo do Parque (projeto de paisagismo assinado por Roberto Burle Marx). Nele há uma obra da Tomie Ohtake e a obra Espuma de Gilberto Salvador. Nele também tem quadras e pista de skate.

O universo de estudos deslumbra a Política Pública de Assistência Social no município de Guaíra, dirigido aos profissionais executores dessa política e com atuação nas parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil no período de 2017 a 2022 na aplicação no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Lei Federal n.º 13.019/2014.

A gestão da Assistência Social é realizada por meio da Diretoria Municipal de Assistência, Desenvolvimento e Inclusão Social (DADIS), dividida em proteções conforme Lei Complementar Municipal n.º 3.119, de 01/12/2022:

- **Proteção Social Básica:** sua composição conta com os seguintes equipamentos:
  03 Centros de Referência da Assistência Social – CRAS;
  01 Departamento de Gestão de Benefícios – DGB;
  01 Centro de Convivência da Pessoa Idosa – CCI;
  01 Núcleo de atendimento à criança e ao adolescente;

- **Proteção Social Especial:** é composta por:
  01 Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS;
  01 Casa da Cidadania.

A Casa da Cidadania é responsável pelo acompanhamento e assessoramento de conselhos de políticas públicas e estão vinculados a ela os seguintes conselhos:

- Conselho Municipal de Assistência Social;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Conselho Tutelar;
- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa;
- Conselho Municipal da Juventude;
- Conselho Municipal da Comunidade Negra;
- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

Desses conselhos, os seguintes possuem regulamentação do fundo municipal: Assistência Social, Direitos da criança e do adolescente, Pessoa idosa, os dois últimos geram recursos por meio de captação de recursos.

Quanto à equipe de gestão, a Diretoria é composta por: 01 diretora, 01 chefe de proteção social básica e 01 chefe de proteção social especial (todos eles são cargos comissionados). Os CRAS e o CREAS possuem funções gratificadas para sua chefia.

Em análise sobre o perfil das famílias atendidas e cadastradas no Cadastro Único do Bolsa Família, é possível levantar as seguintes informações no site do Ministério da Cidadania através da CECAD em março de 2023:

Tabela 2 - Perfil das Famílias x Renda no Cadastro Único

Informação	Dados
Famílias cadastradas	4.353
Pessoas cadastradas	10.012
Famílias em situação de extrema pobreza	2.128 – 49%
Famílias em situação de pobreza	458 – 11%
Famílias de baixa renda	970 – 22%
Famílias acima de ½ salário mínimo	797 – 18%

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da CECAD 2.0.

O total de pessoas cadastradas representa o universo de 25,5% do número de habitantes no município. Considerando os anos da pesquisa, estão cadastrados os seguintes números no Programa Bolsa Família por meio do Cadastrado Único:

Tabela 3 - Cadastrados no período de 2017 a 2022

Informações	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Famílias cadastradas	3.948	3.800	3.601	3.466	3.673	4.285
Pessoas cadastradas	10.707	10.000	9.280	8.736	8.992	9.932

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da CECAD 2.0.

Essas informações demonstram que, entre 2017 à 2020, o número de famílias cadastradas sofreu uma queda e no período de 2021 a 2022 ocorreu um aumento. Em comparação a 2017 e 2019, o número de pessoas cadastradas é menor que 2021.

Nesse período, foram identificadas 10 (dez) OSCs com parcerias celebradas com a Administração Pública no município de Guaíra. De acordo com o site da Prefeitura, na transparência são identificadas as seguintes organizações da sociedade civil que tivessem ou possuem parcerias com a Administração Pública:

Quadro 7 - Organizações da Sociedade Civil - Guaíra/SP no período de 2017 a 2022

OSC	Área de atuação
ACOR-Associação de Desenvolvimento Cultural Águas Correntes	Cultura
ALAR-Associação Lar	Assistência Social
APAE-Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais	Assistência Social, Saúde e Educação
CASNSA-Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida	Assistência Social e Saúde
IJEPAM-Instituto José Edison de Paula Marques	Educação
IORM-Instituto Oswaldo Ribeiro de Mendonça	Cultura
Santa Casa de Misericórdia de Guaíra	Saúde
SOGUBE-Sociedade Guairense de Beneficência	Assistência Social e Qualificação
SOS-Serviço de Obras Sociais de Guaíra	Assistência Social e Qualificação
RED Instituto	Esporte

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

O Quadro 7 demonstra que 50% das OSCs atuam na Assistência Social e que 40% delas são mistas, atuando em mais de uma área ou política pública.

Quanto aos valores investidos na execução indireta dos serviços pactuados por meio de parcerias com as organizações da sociedade civil, foram transferidos de acordo com as Tabelas 4 entre o período de 2017 a 2019) e 5 entre 2020 a 2022:

Tabela 4 - Valores transferidos ao Terceiro Setor de 2017 a 2019

OSC	2017	2018	2019
ACOR	R$ 461.302,60	R$ 228.722,20	R$ 602.243,32
ALAR	R$ 465.116,42	R$ 523.436,76	R$ 616.013,66
APAE	R$ 1.099.451,70	R$1.076.261,23	R$1.217.609,68
CASNSA	R$ 714.835,96	R$ 539.164,56	R$ 672.022,85
IJEPAM[40]	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 489.583,30
IORM	R$ 349.606,20	R$ 53.760,020	R$ 0,00
Santa Casa	R$ 7.018.237,19	R$ 4.799.366,52	R$7.982.831,05
SOGUBE	R$ 737.205,51	R$ 765.540,40	R$ 728.868,97
SOS	R$ 192.484,72	R$ 208.424,77	R$ 283.009,35
RED	R$ 0,00	R$ 63.607,02[41]	R$ 489.583,30
Total	**R$ 11.038.240,30**	**R$ 8.258.283,48**	**R$ 13.081.765,48**

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

O valor previsto para o investimento em parcerias em 2016 foi de R$ 10.510.881,55. No intervalo entre 2017 e 2018, ocorreu uma redução de investimento no valor de R$ 2.779.956,82 (destaques para ACOR, APAE, Centro de Ação, IJEPAM, Santa Casa). Destaca-se que em 2017, houve impacto de investimento para o SOS, ACOR, Centro de Ação e SOGUBE. Em relação ao intervalo de 2017 a 2018, houve o impacto financeiro de R$ 2.043.525,18; entre 2018 e 2019 o valor de investimento foi de R$ 4.823.482,00.

Tabela 5 - Valores transferidos ao Terceiro Setor de 2020 a 2022

OSC	2020	2021	2022
ACOR	R$ 466.907,19	R$ 0,00	R$ 463.680,26
ALAR	R$ 659.958,90	R$ 648.802,29	R$ 1.314.995,73
APAE	R$ 1.312.499,50	R$ 1.627.968,67	R$ 1.960.141,72
CASNSA	R$ 1.059.719,88	R$ 1.362.548,89	R$ 1.813.605,79
IJEPAM	R$ 497.499,96	R$ 0,00	R$ 0,00
IORM	R$ 10.000,00	R$ 0,00	R$ 77.059,27
Santa Casa	R$ 10.222.429,69	R$ 18.437.853,61	R$ 19.644.895,22
SOGUBE	R$ 627.848,30	R$ 648.483,59	R$1.288.409,13
SOS	R$ 281.705,11	R$ 382.249,16	R$ 422.444,60
RED	R$ 390.602,98	R$ 0,00	R$ 0,00
Total	**R$ 15.529.171,51**	**R$ 23.107.906,21**	**R$ 26.985.231,72**

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

No exercício de 2020, o impacto de investimento foi de R$ 2.447.406,03; em relação a 2021, o impacto foi de R$ 7.578.734,70 (ocorreu aumento expressivo para a parceria com a

[40]Única parceria que não possui sede no município de Guaíra. Ela tem a matriz em Franca/SP.
[41] Iniciou a parceria em dezembro de 2018.

Santa Casa); e no exercício de 2022, foi de R$ 3.877.325,51 (impactos para ACOR, Centro de Ação, Santa Casa e SOGUBE).

Destaca-se que os valores apresentados tratam-se dos valores repassados/transferidos às organizações por exercícios e não os valores pactuados nos ajustes das parcerias. Outro fator possível observar é que, a partir da implantação da lei, os investimentos no terceiro setor foram ampliados.

No exercício de 2020, ocorreu a Pandemia Coronavírus (COVID19), uma emergência em Saúde Pública que buscou como recurso de minimizar os impactos de contaminação o isolamento social, o que impactou diretamente na execução dos serviços públicos. Dessa forma, as organizações passaram a atuar de forma remota com formação de grupos via WhatsApp, como é o caso do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e o serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e suas famílias.

Os serviços de acolhimento institucional, tanto para pessoas idosas quanto para crianças e adolescentes, não receberam pessoas externas à equipe, visando restringir o contato para prevenção do contágio pelo COVID19. O Centro Dia passou a ser realizado in loco, nas residências das pessoas idosas, sendo oferecido o acompanhamento com a equipe da Assistência Social e da Saúde da OSC, responsável pela execução desse serviço. As abordagens de rua destinadas às pessoas em situação de rua, também foram readequadas, mas o serviço precisou manter o contato direto com essa demanda.

Para a readequação desses serviços em modalidade a distância ocorreram aditivos[42] e apostilamentos[43], pois o Artigo 57 da Lei n.º 13.019/2014 diz: "O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original". Tais alterações visavam o melhor interesse para a população e para os funcionários. Ocorreram reduções dos valores de despesas, em geral, os serviços tiveram readequados os repasses.

Considerando a disseminação do novo coronavírus (COVID19) e com base na Portaria n.º 337 de 24/03/2020 do Ministério da Cidadania, as OSC flexibilizaram as intervenções, principalmente em cumprimento ao inciso V:

---

[42] Segundo o Decreto Federal n.º 8.726/2016 – Artigo 43, as alterações poderão ser: I - por termo aditivo à parceria para: a) ampliação de até trinta por cento do valor global; b) redução do valor global, sem limitação de montante; c) prorrogação da vigência, observados os limites do art. 21; ou d) alteração da destinação dos bens remanescentes.

[43] Segundo o Decreto Federal n.º 8.726/2016 – Artigo 43: II - por certidão de apostilamento, nas demais hipóteses de alteração, tais como: a) utilização de rendimentos de aplicações financeiras ou de saldos porventura existentes antes do término da execução da parceria; b) ajustes da execução do objeto da parceria no plano de trabalho; ou c) remanejamento de recursos sem a alteração do valor global.

> V - intensificar as atividades de:
> a) disseminação de informação aos usuários acerca do cuidado e prevenção da transmissão, conforme orientações do Ministério da Saúde;
> b) disseminação de informações à rede socioassistencial aos profissionais e usuários do SUAS acerca das estratégias e procedimentos que serão adotados para assegurar as ofertas essenciais; e
> c) acompanhamento remoto dos usuários, por meio de ligação telefônica ou aplicativos de mensagens - como WhatsApp, principalmente daqueles tidos como grupos de risco, tais como idosos, gestantes e lactantes, visando assegurar a sua proteção. (Brasil, 2020)

Nesse período de pandemia COVID19, o Decreto Federal n.º 10.282 de 20/03/2023 trouxe a Assistência Social como essencial à população, pois determinou que:

> Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.
> § 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:
> I - assistência à saúde, incluídos os serviços médicos e hospitalares;
> II - assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade (Brasil, 2023).

Em 06/02/2020, foi homologada a Lei n.º 13.979, que tem por finalidade "medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus".

Também publicam a Medida Provisória n.º 926 de 20/03/2020, que altera a Lei n.º 13.979/2020. Em 11/08/2020, é homologada a Lei n.º 14.035 "para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus".

As legislações sobre o COVID19 deram respaldo para a realização dos apostilamentos e aditivos que permitiram a restrição das atividades presenciais e a execução de atividades online/virtuais. A partir de 2021, os serviços foram retomando o atendimento direto e presencial a população.

No exercício de 2022, as organizações: Santa Casa, SOGUBE, CASNSA e APAE receberam emendas parlamentares, o que gerou impacto no valor do recurso repassado nesse período. No caso da ALAR, ocorreram mudanças como:

1) O serviço Casa Lar passou a atender, planejado para a meta de 20 crianças/adolescentes;
2) O serviço voltado para a população em situação de rua acampou o serviço de casa de passagem para esse público, gerando maiores investimentos na execução indireta.

Ambos os serviços foram pactuados por meio da realização de Chamamento Público. Quanto aos tipos de ajustes celebrados entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, destacam-se:

Tabela 6 - Tipos de ajustes pactuados entre OSCs e Administração Pública

Tipo de ajuste	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Acordo de Cooperação	00	00	00	00	02	02
Convênio	03	03	06	03	06	06
Prestação de serviço	00	00	00	03	00	00
Termo de Colaboração	18	10	14	13	11	14
Termo de Fomento	14	09	12	18	07	22
Termo de Parceria	01	01	02	01	00	01
Total	**36**	**23**	**34**	**38**	**26**	**45**

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

Outro aspecto a ser considerado é o número de parcerias que ocorreram nesse período, sendo identificadas essas informações na transparência do Município de Guaíra. Em geral, o número de parcerias estabelecidas por meio de Termos de Colaboração é maior do que através de outros ajustes, apenas em 2020 este número é maior em Termos de Fomento, bem como ocorreram investimentos por meio do Estado e da União devido a pandemia COVID 19.

No exercício de 2017, os Termo de Colaboração foram realizados inicialmente por meio de dispensa de chamamento público com base no Artigo 30 da Lei n.º 13.019/2014 e, em sequência, foram realizados os primeiros chamamentos públicos em conformidade com a legislação, sendo posteriormente substituídos os processos celebrados entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Quanto à distribuição por tipo de ajuste, foram levantados os seguintes dados:

Tabela 7 - Distribuição das parcerias por política pública e/ou fundo municipal

Política pública/Fundo municipal	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cultura	01	01	02	01	00	01
Desenvolvimento econômico	01	01	04	05	04	03
Educação	03	02	03	02	01	02
Esporte	00	01	01	01	00	00
Fundo municipal da pessoa idosa	02	03	02	03	03	04
Fundo municipal de assistência social	16	09	13	13	10	18
Fundo municipal de saúde	03	03	05	07	05	12
Fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente	10	03	04	05	02	03

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

A Tabela 7 demonstra que o maior número de parcerias está associado à Assistência Social. Diante desta tabela, pode-se demonstrar que as parcerias por meio da Assistência Social representam a seguinte porcentagem em relação aos outros fundos/políticas públicas:

- 2017 44% das parcerias
- 2018 39% das parcerias
- 2019 38% das parcerias
- 2020 36% das parcerias
- 2021 40% das parcerias
- 2022 42% das parcerias

Em relação a formalização das parcerias, elas foram celebradas conforme a Tabela 8:

Tabela 8 - Distribuição por tipo de formalização da parceria

Modalidade	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Chamamento público	01	06	16	16	11	14
Concurso de projetos	01	01	02	01	00	01
Dispensa de chamamento público	30	09	10	09	08	16
Inexigibilidade de chamamento público	00	04	00	03	02	07
Dispensa de licitação	04	03	06	05	04	03

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

A Tabela 8 demonstrou a forma como os ajustes foram estabelecidos, sendo a seguinte porcentagem entre Chamamento Público e Dispensa de Chamamento Público:

- 2017 83% Dispensa Chamamento Público 3% Chamamento Público
- 2018 39% Dispensa Chamamento Público 26% Chamamento Público
- 2019 29% Dispensa Chamamento Público 47% Chamamento Público
- 2020 26% Dispensa Chamamento Público 47% Chamamento Público
- 2021 32% Dispensa Chamamento Público 44% Chamamento Público
- 2022 39% Dispensa Chamamento Público 34% Chamamento Público

Ao longo do tempo, o número de chamamentos públicos tornou-se maior que o número de outros tipos de ajustes, fato este importante para a garantia da regra estabelecida pela Lei n.º 13.019/2014, bem como foram aplicados outros instrumentos de parcerias com a Administração Pública. Destaca-se que no final de 2016 foi realizado um chamamento público para os serviços de atendimento à pessoa idosa: Acolhimento institucional e Centro Dia.

No exercício de 2022, houve a aplicação do Artigo 29 da Lei n.º 13.019/2014 que trata especificamente das emendas parlamentares, e não cabe a aplicação de Chamamento Público. Essas parcerias foram realizadas com a SOGUBE, APAE, SANTA CASA E CENTRO DE AÇÃO nas áreas de assistência social e saúde por meio de Termo de Fomento, correspondendo às dispensas de Chamamento Público.

Seguem os serviços socioassistenciais executados por meio de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil por meio de Termo de Colaboração no período entre 2017 à 2022:

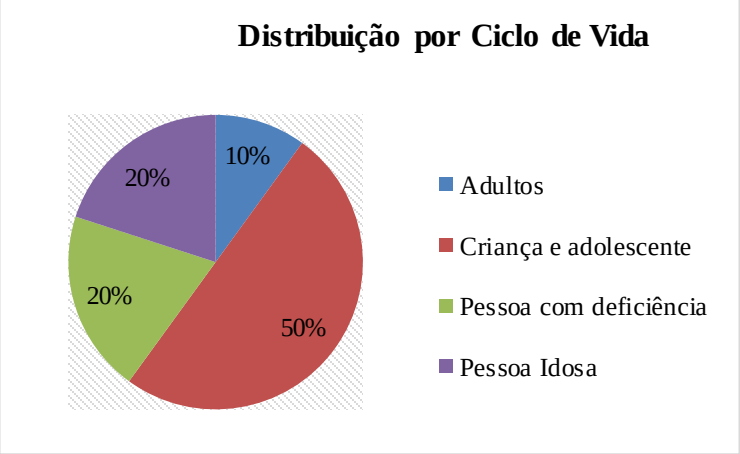
Quadro 8 - Distribuição por serviços executados/parcerias

OSC	Serviços
ALAR	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)[44]
	Serviço Especializado em Abordagem Social[45]
	Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes - Casa Lar[46]
	Serviço de acolhimento para crianças e adolescentes - Família Acolhedora[47]
APAE	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e suas famílias
CASNSA	Serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas
	Serviço de proteção social especial para pessoas idosas e suas famílias - Centro Dia
	Serviço de acolhimento institucional em Residência inclusiva
SOGUBE	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos
SOS	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 29 anos

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

O Quadro 8 aponta que, entre os períodos de 2017 a 2022, dez serviços socioassistenciais foram executados através do terceiro setor com parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, distribuídos entre cinco OSCs no atendimento a crianças, adolescentes, pessoa idosa, pessoa com deficiência e em situação de rua. É possível apresentar a distribuição de parcerias a partir de ciclos de vida:

Gráfico 3 - Distribuição por ciclos de vidas



Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base no Quadro 5.

[44]Em 2023 a execução passou a ser direta pela Administração pública no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).
[45]No ano de 2023 o serviço foi acoplado a execução do Serviço de acolhimento institucional - Casa de Passagem.
[46]Em dezembro de 2022 foi determinado pelo Poder Judiciário a intervenção do serviço pela Administração Pública.
[47]O serviço foi extinto em 2018.

Nota-se no Quadro 8 que a Associação Lar e o Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida possuíam, cada uma delas, três parcerias com a Assistência Social, com destaque para proteção social especial de média e alta complexidade.

Quanto ao ciclo de vida, através do Quadro 8, foi quantificada no Gráfico 3 a porcentagem de serviços socioassistenciais por ciclo de vida, o que demostra que a distribuição se destina a: 50% à criança e ao adolescente; 20% à pessoa idosa; 20% à pessoa com deficiência; e 10% a adultos.

Observa-se que, em relação à criança e ao adolescente, do total de serviços para atendimento a esses ciclos de vida, 40% é exclusivo para adolescentes. Para melhor compreensão desta distribuição, segue a relação serviço e público-alvo. Abaixo, no Quadro 9, é possível observar a relação dos serviços pactuados e o público-alvo atendidos:

Quadro 9 - Relação serviço e público alvo

Serviço	Público alvo
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	Adolescentes
Serviço Especializado em Abordagem Social	Jovens, adultos, pessoas idosas e famílias
Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes - Casa Lar	Crianças e adolescentes
Serviço de acolhimento para crianças e adolescentes - Família Acolhedora	Crianças e adolescentes
Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e suas famílias	Pessoas com deficiência intelectual acima 18 anos
Serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas	Pessoa idosa
Serviço de proteção social especial para pessoas idosas e suas famílias - Centro Dia	Pessoa idosa
Serviço de acolhimento institucional em Residência Inclusiva	Pessoas com deficiência acima 18 anos
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos	Crianças e adolescentes
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 29 anos	Adolescentes

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

É questionável se a demanda real são estes serviços e se as vagas são suficientes para atender a população beneficiária da Assistência Social, pois, o estabelecimento das parcerias não considera informações por meio de diagnósticos, já que eles não existiam no período pesquisado.

Considera-se para a abertura de Chamamento Público a apresentação de diagnóstico sobre a realidade, para a realização de investimento em conformidade com a demanda local e quanto às vagas a serem destinadas nos editais, pois essas vagas são importantes para análise do valor de referência, quando se tratar de Termo de Colaboração ou de teto quando se tratar de Termo de Colaboração, portanto é a base para levantamento do custo para a execução da

parceria. A seguir, a apresentação da Tabela 9 demonstra o número de vagas referenciadas nos Planos de Trabalho no período de 2017 a 2022:

Tabela 9 - Serviços e metas quantitativas de vagas

Serviço	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	27	27	26	30	26	-
Serviço especializado em abordagem social	49	49	30	30	30	50
Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes - Casa Lar	10	10	10	10	10	20
Serviço de acolhimento para crianças e adolescentes – Família Acolhedora	10	10	-	-	-	-
Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e suas famílias	30	30	30	30	30	40
Serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas	38	38	26[48]	29[49]	23	35
Serviço de proteção social especial para pessoas idosas e suas famílias-Centro Dia	10	10	13	13	13	13
Serviço de acolhimento institucional em Residência inclusiva	-	-	-	06	06	07
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos	250	250	240	192	50	100
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 29 anos	200	200	100	100	160	160

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

Quanto ao número de vagas distribuídas por serviços, a Tabela 9 demonstrou que ocorreram reduções nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos; na abordagem social, sendo este período o qual ocorreu a pandemia COVID19; no acolhimento institucional para idosos; o encerramento da parceria com o serviço de família acolhedora em virtude da escassez de famílias acolhedoras, mesmo com campanhas de captação (existe lei municipal que regulamenta transferência de benefícios as famílias acolhedoras com crianças e adolescente em acolhimento); a abertura do serviço de acolhimento para pessoas com deficiências (devido à ausência de famílias a adolescentes que atingiram a maior idade e possuem deficiências e não poderiam retornar ao núcleo familiar); e a ampliação de vagas nos serviços de medida socioeducativa e do centro dia.

Em relação à distribuição por Proteção Social, destaca-se a Tabela 10:

Tabela 10 - Distribuição por Proteção Social

Proteção Social	Quantidade	OSC
Proteção Social Básica	02	SOS; SOGUBE
Proteção Social Especial de Média Complexidade	04	APAE; CASNSA; ALAR
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	04	CASNSA; ALAR

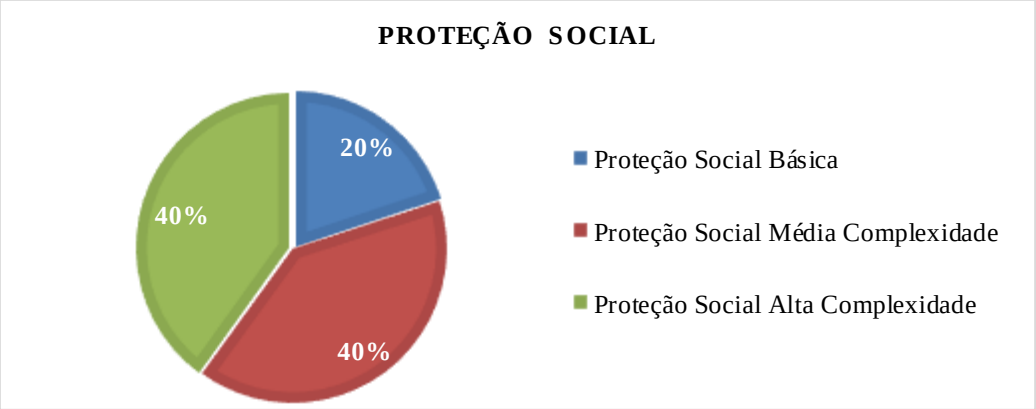
Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra.

[48]O processo tem atendimento hibrido na Saúde e Assistência Social, na saúde são 13 vagas especificas para idosos de grau de dependência III.
[49]O aditivo ampliou o número de vagas na Assistência Social.

As OSCs ALAR e Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida são responsáveis pelos serviços de proteção social de alta e média complexidade.

Nesse período, foram executados 10 (dez) serviços socioassistenciais. Graficamente, é possível observar que o investimento foi maior na proteção social especial, que atinge o total de 80%, sendo igualmente proporcional à proteção social especial de alta e a de média complexidade, conforme apresentação abaixo no Gráfico 4:

Gráfico 4 - Proteção Social



Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base na Tabela 13.

Em relação ao financiamento das parcerias na Assistência Social, ele é distribuído entre as fontes municipais (tesouro), estaduais e federais. A Tabela 11 demonstra o número de serviços por fonte por exercício.

Tabela 11 - Fonte de Financiamento parcerias na Assistência Social (quantitativo)

Fonte de financiamento	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tesouro	16	10	13	11	10	14
Estadual	15	09	11	09	04	09
Federal	05	03	05	03	03	04

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra e Site das OSCs.

A tabela 11 demonstra que o número de parcerias é maior em relação ao recurso do tesouro, seguido pelo estadual e federal. É possível demonstrar que a distribuição de investimento foi a seguinte:

Tabela 12 - Fonte de Financiamento parcerias na Assistência Social (%)

Fonte de financiamento	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tesouro	44%	45%	45%	49%	59%	52%
Estadual	42%	41%	38%	39%	23,5%	33,2%
Federal	14%	14%	17%	12%	17,5%	14,8%

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra e Site das OSCs.

Com base nessas informações, é possível demonstrar o financiamento por serviços e fontes:

Quadro 10 - Serviços e fonte de financiamento.

Serviço	Tesouro	Federal	Estadual
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	x		x
Serviço Especializado em Abordagem Social	x		x
Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes - Casa Lar	x	x	x
Serviço de acolhimento para crianças e adolescentes - Família Acolhedora	x		x
Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e suas famílias	x	x	x
Serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas	x	x	x
Serviço de proteção social especial para pessoas idosas e suas famílias - Centro Dia	x		
Serviço de acolhimento institucional em Residência inclusiva	x		
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos	x		x
Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 29 anos	x		x

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra e Site das OSCs.

Todas as parcerias possuem recursos do tesouro, apenas 3 (três) serviços possuem repasses com recursos federais e 8 (oito) recebem recursos estaduais. Portanto, essas informações demonstram que 80% dos serviços têm financiamento com recurso estadual e 30% recebem recurso federal, mas 100% são financiados pelo recurso do tesouro e é o maior montante de investimento. E 30% recebem recursos nas três esferas.

Para melhor ilustração, abaixo segue a linha do tempo do investimento da OSC pesquisada no período de 2017 a 2022, sendo fontes financiadoras os recursos do tesouro e do estado:

Tabela 13 - Repasse anuais para o Serviço de Obras Sociais

Ano	Tesouro	Estadual
2017	R$ 107.791,40	R$ 108.444,60
2018	R$ 109.408,19	R$ 108.444,60
2019	R$ 111.344,81	R$ 108.444,60
2020	R$ 119.804,56	R$ 108.444,60
2021	R$ 119.804,56	R$ 108.444,60
2022	R$ 140.000,00	R$ 108.444,60

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra e Site da OSC – Planos de trabalhos.

Destaca-se que essa organização não solicitou impacto financeiro além da correção da inflação. O impacto de reajuste da parceria soma o total de R$ 32.208,60. Esse valor representa quase 5% em relação ao valor inicial em 2027. Em seis anos de execução da parceria, o impacto financeiro foi insignificante. Outro aspecto importante é que a correção dos valores foi realizada

apenas no recurso repassado pelo Município, o Estado e a União não fazem esta correção. No exercício de 2021, foram realizados três chamamentos públicos para serviços socioassistenciais, sendo eles:

- *Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes 6 a 14 anos;*
- *Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes na modalidade Casa Lar;*
- *Serviço especializado em abordagem social.*

E no exercício de 2022 foram realizados dois chamamentos públicos para serviços socioassistenciais, e um deles foi fracassado, ou seja, não houve apresentação de propostas. Quanto aos serviços com chamamento público aberto, destaca-se:

- *Serviço de Acolhimento Institucional em Residência Inclusiva para jovens e adultos com deficiências (fracassado[50]);*
- *Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e suas famílias.*

Todas essas informações devem ser divulgadas amplamente, devem ser publicadas na Transparência, no site (da OSC e da Administração Pública), no Diário Oficial. Na Seção III da Lei n.º 13.019/2014, trata da Transparência e do Controle, e no Artigo 10, prevê que: "A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento". As informações nesse período não foram localizadas no site. Em 2021, ocorreu a alteração da empresa responsável pela transparência e as informações não migraram para o novo site, como também não são localizadas no site vinculado a outra empresa.

Segundo o Manual de Repasse do Terceiro Setor, são obrigações da Administração Pública:

> • Manter, em seu sítio oficial na internet a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento;
> • Divulgar pela Internet os meios de representação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos nas parcerias;
> • Divulgar amplamente o edital de chamamento em página do sítio oficial na Internet com antecedência mínima de trinta dias;
> • Divulgar o resultado do julgamento do chamamento público em página de seu sítio oficial na internet;
> • Divulgar o extrato do ajuste público em página de seu sítio oficial na internet ou no meio oficial de publicidade;
> • Disponibilizar plataforma eletrônica para divulgação da prestação de contas e documentos da parceria, inclusive para registro das impropriedades que deram causas às ressalvas ou à rejeição da prestação de contas, com acesso a qualquer interessado;
> • Divulgar na Internet as liberações de recursos;
> • Divulgar previamente as alterações nos manuais específicos de orientação da prestação de contas nos meios oficiais de publicação (São Paulo, 2018, p. 123).

[50] Não houve apresentação de proposta.

Em relação às organizações, elas mantêm sites para o cumprimento da lei, em conformidade com o Artigo 11 dessa legislação: "A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública". Dessa forma, observa-se o seguinte:

Quadro 11 - Informações sobre sites das OSCs

OSC	Site	Tipo	Observação
ALAR	https://associacaolar.wixsite.com/alar-guaira	Site Gratuito.	Alimentado desde 2019.
APAE	www.apaeguaira.org.br	Site Particular.	Alimentado desde 2017.
CASNSA	www.casnsa.com	Site Particular.	Alimentado desde 2017.
SOGUBE	https://sogube.org.br	Site Particular.	Alimentado desde 2019.
SOS	https:// sosguairasp.wixsite.com	Site Gratuito.	Alimentado desde 2019.

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra e Site das OSCs.

Tanto a Lei nº 13.019/14, quanto o Decreto nº 8.726/2016 impõem à Administração Pública e à Organização da Sociedade Civil a observância dos princípios da publicidade e transparência, mediante divulgação das informações referentes à seleção e execução das parcerias e de acordo com Manual de Repasse do Terceiro Setor, são obrigações da Sociedade Civil:

> • Manter no sítio na internet a relação das parcerias celebradas e em locais visíveis de suas sedes e estabelecimentos em que exerça suas ações, todas as parcerias celebradas com o poder público.
> As informações relativas às parcerias, que serão de responsabilidade tanto da administração pública quanto da organização da sociedade civil, deverão conter no mínimo:
> • data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;
> • nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;
> • descrição do objeto da parceria;
> • valor total da parceria e valores liberados quando for o caso;
> • situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo (São Paulo, 2018, p. 124).

As informações contidas nos sites/transparência serão analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), pois:

> É competência constitucional do Tribunal de Contas apreciar os ajustes e as respectivas prestações de contas de todos os recursos e bens públicos colocados à disposição das entidades do Terceiro Setor, como disciplinado no artigo 2° da LCE n° 709, de 14/01/93 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo) (São Paulo, 2018, p. 141).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, possui um banco de dados, o Sistema de Repasses Públicos ao Terceiro Setor (SisRTS), no qual a Administração Pública presta contas, dando o acesso a informações das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, relativas a todos os repasses financeiros ao Terceiro Setor efetuados por meio de contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento, convênios, auxílios, subvenções, contribuições, efetuados no exercício anterior.

Nesse banco de dados serão inseridos os seguintes documentos referentes à parceria: Parecer Conclusivo, Plano de trabalho e as devidas alterações (inclusive com lançamentos das datas de alterações), RP-Demonstrativo Integral de Receitas e Despesas e Termo de Ciência. O prazo máximo para o preenchimento desse sistema é até 30 de junho do ano subsequente.

> Art. 159 – Os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo e respectivas autarquias, fundações, consórcios públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias deverão, até o dia 30 (trinta) de junho, prestar informações, por intermédio do sistema eletrônico disponibilizado por este Tribunal - SisRTS, relativas a todos os repasses financeiros ao Terceiro Setor efetuados por meio de contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento, convênios, auxílios, subvenções, contribuições, efetuados no exercício anterior (TCESP, 2020, p. 106).

Serão dados essenciais para a alimentação desse banco de dados:

- Dados do ajuste;
- Dados do gestor do ajuste;
- Dados do presidente da OSC;
- Dados do responsável pelas informações;
- Valores repassados (distribuídos por fontes financiadoras, inclusive os rendimentos).

Essas orientações estão norteadas por meio da Instrução Normativa n.º 01/2020[51] (atualizações: Resolução n.º 11/2021; Resolução n° 23/2022), subdividido em livros, que são distribuídos em: títulos, capítulos e seções, que abordam temas específicos como: Prestação de Contas e Gestão Fiscal, Controle Interno, Atos de Pessoal, Licitações e Contratos, Repasses Públicos e Acesso à Informação.

Esses mecanismos na legislação e no Tribunal de Contas destinam-se a garantir o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas, assim como o reconhecimento da participação social como direito do cidadão.

[51] https://www.tce.sp.gov.br/instrucoes.

E quem são as Organizações da Sociedade Civil que possuem parcerias com a Administração Pública na execução dos serviços socioassistenciais? As informações que serão discorridas trarão o perfil do Terceiro Setor das OSC de Assistência Social, bem como demonstram a transparência no acesso à informação.

2.6.1 As Organizações da Sociedade Civil executoras de serviços socioassistenciais no município de Guaíra/SP

São executoras de serviços socioassistenciais no município de Guaíra as organizações da sociedade civil: ALAR, APAE, CASNSA, SOGUBE e SOS. A seguir serão apresentadas as histórias de cada uma delas.

Associação Lar (ALAR)

A organização nasce em 1.999 como Centro de Referência da Juventude (CRAJ), com atendimento inicial na área da saúde com dependência química (inclusive o custeio de internação em Comunidades Terapêuticas), posteriormente inicia atividades na área da Assistência Social com projetos para famílias com qualificação profissional, população de rua, albergue – migrante e itinerante, família acolhedora, medida socioeducativa em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade) e a exploração sexual.

Essa organização foi pioneira em campanhas preventivas contra violência sexual, violência doméstica e para captação de famílias acolhedoras e apadrinhamento afetivo. Entre os financiadores destacam-se: Fundação Telefônica, CONDECA e Petrobras.

Atualmente atua somente na Assistência Social com serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, sendo o Serviço Especializado em Abordagem Social e Casa de Passagem; Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes na modalidade Casa Lar (Híbrido Saúde e Assistência Social, desde 2022). Desde dezembro de 2022, está em intervenção pela Prefeitura.

As equipes são compostas por: coordenador, coordenadores de serviços, assistentes sociais, psicólogos, terapeuta ocupacional e Educadores.

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Guaíra (APAE)

O nascimento da APAE em Guaíra foi por meio de um grupo interessado nos direitos da pessoa com deficiência, na figura da promotora Maria Claudia de Souza, que recebia muitas solicitações para atendimento à pessoa com deficiência intelectual. Ela convidou os amigos

Nicanor Nogueira Branco (delegado em Barretos) e Professora Claudeci Vicente Alves Branco para criarem a instituição. Com o apoio de Geraldo Antônio Correia, presidente da APAE de Barretos, construíram o conhecimento necessário para o nascimento da APAE em Guaíra. Em 06/12/1.976, fizeram a primeira assembleia, que aprovou o Estatuto Social, a eleição e a posse da primeira diretoria (APAE, 2023).

Entre os financiadores estão CONDECA e Fundação Itaú.

A OSC atua com serviços nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. Também possui parceria por meio do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio de captação de recursos. Estão pactuados com a Administração Pública os seguintes serviços:

- Saúde: Promoção à saúde integral da pessoa com deficiência intelectual, múltipla e transtorno do espectro autista;
- Assistência Social: Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e suas famílias.
- Educação: Serviço de educação especial: atendimento educacional especializado (Educação Infantil e Ensino Fundamental), Educação Exclusiva e Equipe Itinerante.

Todos os anos a organização apresenta proposta para financiamento por meio do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ela realiza captação de recursos e tem apoiadores que direcionam o imposto de renda para a organização.

A equipe é composta por: diretora, coordenador pedagógico, coordenador técnico, assistentes sociais, psicólogos, terapeuta ocupacional, enfermeira, fisioterapeutas, fonoaudióloga, educadores e cuidadores. Também possuem médicos neurologistas e psiquiatras em atuação por meio do PRONAS/PCD - Programa Nacional de Apoio à Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência.

Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida (CASNSA)

Foi fundado em 19/07/1.938, inicialmente destinado à "velhice desamparada", pois acompanhava o momento histórico, e apoiado pelos Vicentinos como abrigo São Vicente de Paula. Nos anos 70, passou a ser conhecida como Conferência Nossa Senhora D´Aparecida (CASNSA, 2023).

É responsável pela execução dos seguintes serviços:

- Acolhimento institucional para idosos (hibrido Saúde e Assistência Social);

▪ Serviço de proteção social para pessoa idosa e suas famílias – Centro Dia (a partir de 2.016).

▪ Serviço de acolhimento institucional para pessoas com deficiência em Residência Inclusiva (a partir de 2020).

As equipes são compostas por: gerente, assistentes sociais, psicólogos, terapeutas ocupacionais, enfermeiros, técnicos de enfermagem, fisioterapeuta, médico e cuidadosos.

Sociedade Guairense de Beneficência (SOGUBE)

Foi fundada em 10/02/1.964 e atua em duas linhas: a Guarda Mirim e a Cidade dos Meninos.

> A Guarda Mirim Prof. Arlindo Alves foi fundada em 1971 formalizando a atuação do professor Arlindo Alves que durante toda vida exerceu sua missão de educador. A Guarda Mirim é considerada como um Negócio Social da entidade, que tem seu viés social ao dar a oportunidade do primeiro emprego para adolescentes com idade de 16 anos até 17 anos e 11 meses, que em sua grande maioria vem dos projetos anteriores de convivência e fortalecimento de vínculos (SOGUBE, 2023).

Em 1983 a Cidade dos Meninos foi integrada a SOGUBE. Ela substitui "o PLIMEC (Plano de Integração do Menor e Família na Comunidade), que era uma iniciativa da Secretaria da Promoção Social do Estado de São Paulo, implantado em 1975. Em 1980, o plano é reavaliado e emergem as diferenças ideológicas dentro dos muros institucionais e políticos, e na cidade de Guaíra ele é extinto em 1982" (SOGUBE, 2023).

A Cidade dos Meninos foi uma reivindicação ao prefeito da época, realizada por um grupo de mães para continuidade do projeto, em virtude do atendimento à infância e à adolescência.

Ao longo de sua história teve como financiadores destacam-se: Fundação Telefônica, CONDECA, Petrobras, Fundação Itaú e Usina Colorado. A organização atua em parceria com a Assistência Social e o Desenvolvimento Econômico, sendo executados os seguintes serviços:

▪ Formação inicial e continuada de aprendizagem industrial através de mecânico de bombas, motores, compressores e equipamentos de transmissão;

▪ Qualificação profissional para jovens 'RUMOS';

▪ Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos.

As duas primeiras parcerias foram pactuadas com a Diretoria de Desenvolvimento Econômico com vistas à preparação no mundo do trabalho. Destaca-se que na primeira, os

jovens atendidos aprendem a teoria na organização em parceria com o SENAI e fazem estágio remunerado nas usinas do município. Um dos professores foi aluno desse curso.

O serviço de convivência e fortalecimento de vínculos é pactuado com a Assistência Social. As equipes são compostas por: diretor, coordenador de serviço, assistente social, psicólogo, pedagogo, educadores e professores.

Serviço de Obras Sociais de Guaíra (SOS)

A fundação foi em 24/07/1969, nasce da benesse e com as mudanças nas legislações da Assistência Social inicia uma nova atuação através da reorganização do serviço.

Sua história inicia em 1968 quando o Sr. João Batista Gonçalves ("João Espírita") realiza venda de rifas para a construção de um local que pudesse proteger crianças vulneráveis e suas famílias. O nome nasceu SOS de SOCORRO, visando à bondade, mas a escolha foi Serviço de Obras Sociais. Com a venda das rifas, ocorreu a compra do terreno e a construção da estrutura física (SOS, 2023).

Ainda sem personalidade jurídica, o Sr. José Adalberto Rodrigues procurou o juiz Dr. Luiz Elias Tâmbara, que se prontificou em convocar assembleia geral para realizarem a fundação do Serviço de Obras Sociais de Guaíra. Em 24 de julho de 1969, no Salão do Júri, ocorreu à assembleia de fundação, momento no qual também foi aprovado o primeiro estatuto, sob a presidência do Dr. Luiz Elias Tâmbara (SOS, 2023).

A eleição para a primeira diretoria ocorreu em 31 de dezembro de 1.969, sobre a presidência do Dr. Nicanor Nogueira Branco, sendo o primeiro presidente o Sr. José Alberto Rodrigues (SOS, 2023).

A construção termina em 1971, com muitas salas, entre elas havia um galpão usado para fazer caixões funerários para famílias vulneráveis, pois não existia funerária na cidade.

Em 1971, através da Lei Municipal n.º 853, de 05 de março, a instituição foi declarada de utilidade pública municipal. Em 07 de outubro de 1974, através da Lei Estadual n.º 445, é reconhecida como utilidade pública estadual. Após esses títulos, iniciou convênios com ambas as esferas para ampliar suas ações. Em 2.008, com recursos de emendas parlamentares, a organização inicia a construção de uma nova estrutura, pois o espaço físico estava inadequado.

Ao longo de sua trajetória, o Serviço de Obras Sociais investiu em cursos de qualificação profissional como: fotografia, eletricista, pesos e medidas, corte e costura, manicure e pedicure, chaveiro, confeiteiro, entre outros. Na formação profissional, oportunizaram cursos de datilografia, auxiliar de escritório, inglês, informática e atualmente na área da beleza e

administrativos. Também foram responsáveis pela execução do serviço Albergue, antes da tipificação dos serviços socioassistenciais.

Com as mudanças, ofereceu cursos visando a preparação do jovem no mundo do trabalho e oficinas sócio educativas como Sexualidade, Meio Ambiente, Photovoice (que utiliza a fotografia para reflexão), Construção de Brinquedos, Orientação Profissional e Coletivos (protagonismo juvenil). Atualmente mantém cursos na área administrativa, informática básica e beleza (maquiagem e auxiliar de salão). Executaram o Programa Estadual Agente Jovem, que contava com ações socioeducativas e a destinação de uma bolsa mensal para os atendidos, pelo período de 12 (doze) meses.

> O Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, compreendido como a conjugação da Bolsa Agente Jovem e da ação socioeducativa deverá promover atividades continuadas que proporcionem ao jovem, entre 15 e 17 anos, experiências práticas e o desenvolvimento do protagonismo juvenil, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários e possibilitando a compreensão sobre o mundo contemporâneo com especial ênfase sobre os aspectos da educação e do trabalho (Desenvolvimento Social, 2023).

A organização teve financiadores como a Fundação Itaú e CONDECA. A organização atua em parceria com a Assistência Social e o Desenvolvimento Econômico, sendo executados os seguintes serviços:

- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e de 15 a 29 anos;
- Qualificação Profissional do Adolescente Motriz.

As equipes são compostas por: coordenador, assistente social, psicólogo, educadores e professores. Abaixo segue tabela com resumo das datas de fundações das Organizações da Sociedade Civil do Município de Guaíra que atuam na Política Pública de Assistência Social:

Tabela 14 - Tempo de atuação na Assistência Social das OSCs em Guaíra/SP

OSC	Fundação	Tempo de atuação
CASNSA	10/07/1938	85 anos
SOGUBE	10/02/1964	60 anos
SOS	24/07/1969	54 anos
APAE	06/12/1976	47 anos
ALAR	11/03/1999	24 anos

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas informações da transparência no site Município de Guaíra e das OSCs.

O município de Guaíra tem 94 anos, de acordo com a data de sua instalação como cidade, em 18/05/1929, e após 9 (nove) anos surge a primeira organização da sociedade civil

voltada para o cuidado à pessoa idosa em instituição de longa permanência, anteriormente chamada de asilo.

É notável que a legislação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil trouxe muitas mudanças do cenário das parcerias. E para acompanhar todas essas mudanças, é essencial conhecer os fundamentos da legislação, bem como os parâmetros das políticas públicas para de fato acompanhar as parcerias.

E a Lei n.º 13.019/2014 é um divisor na relação entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil e todas estas mudanças trouxeram impactos nas parcerias, e quais foram os impactos no município de Guaíra/SP? O próximo capítulo trará estas observações.

3. OS IMPACTOS DA LEI N.º 13.019/2014 NO MUNICÍPIO DE GUAÍRA/SP

A implantação e a regulamentação da Lei n.º 13.019/2014 foram uma ferramenta para operacionalização dos ajustes entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, possibilitando a legalidade, a uniformização dos meios para formalização da parceria e os recursos para garantir a execução dos serviços e a efetividade de resultados.

Diante do exposto, tem-se como problemática e objeto pesquisado o papel do monitoramento e avaliação de parcerias da Assistência Social no município de Guaíra com Organizações da Sociedade Civil, com vistas a compreender as mudanças que ocorreram nas parcerias após a implantação da Lei n.º 13.019/2014 e a forma como é realizado pela Administração Pública e como é recebido pelas Organizações da Sociedade Civil.

A pesquisa levantou informações sobre o perfil dos responsáveis pelo Monitoramento e Avaliação, os membros de comissões e gestores de parcerias, e dos profissionais do terceiro setor. Também levantou informações com usuários do serviço para conhecer sua visão sobre o serviço executado. Buscou levantar e conhecer os recursos usados para mensurar resultados durante a execução da parceria e como são analisadas as informações coletadas.

A construção da pesquisa possibilitará análises e reflexões sobre os parâmetros estabelecidos, a metodologia, os indicadores e as ferramentas para execução do monitoramento e avaliação nos serviços socioassistenciais pactuados com organizações da sociedade civil no município de Guaíra.

3.1 Análise das legislações vinculadas ao Terceiro Setor

Essa lei apresenta mudanças na relação que formaliza as parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública, criando mecanismos para garantir transparência e legalidade nos procedimentos. Para melhor compreensão, segue quadro comparativo das legislações vinculadas ao Terceiro Setor e a regulamentação das parcerias:

Quadro 12 - Comparativo legislações e procedimentos para seleção e celebração parceria

Legislação	Instrumento/modalidade	Forma de seleção	Acompanhamento
Lei n.º 8.666/1993	Convênio	Comissão de julgamento	Não é específico
Lei n.º 9.637/1998	Contrato de Gestão	Conselho Administrativo	Comissão de Avaliação
Lei n.º 9.790/1999	Termo de Parceria	Concurso de projetos	Comissão de Avaliação
Lei n.º 13.019/2014	Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação	Chamamento Público	Comissão de Monitoramento e Avaliação

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nas legislações citadas.

O Quadro 12 demonstra que todas as legislações anteriores à Lei n.º 13.019/2014 haviam formas de seleção de propostas e determinavam instrumento de acompanhamento da parceria, apenas a Lei de Licitações não apresentava recursos neste aspecto.

Antes das legislações citadas, as transferências de recursos entre a Administração Pública e as Organizações do Terceiro Setor eram asseguradas por auxílios, contribuições, subvenções, contratos e convênios. De acordo com Albuquerque (2006), as principais características de cada um destes ajustes estão abaixo no Quadro 13:

Quadro 13 - Principais características de parcerias

Espécie	Principais Características
Auxílios	Derivam da Lei do Orçamento e se destinam a entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos.
Contribuições	São concedidas em virtude de lei especial e se destinam a tender a ônus ou encargos assumidos pela União.
Subvenções	Destinam-se a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas e podem ser: **A) ECONÔMICAS:** concedidas a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, mediante autorização expressa em lei especial. **B) SOCIAIS:** concedidas, independentemente de legislação especial, a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa que visem à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional. O valor da subvenção, sempre que possível, é calculado com base em unidade de serviço efetivamente prestado ou à disposição dos interessados.
Convênios, acordos ou ajustes	Meios jurídicos para execução de serviços de interesse reciproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades públicas ou particulares sempre em regime de cooperação. Portanto, há aporte de recursos de ambas as partes – não é exigido apenas recurso financeiro. O convênio autoriza a aquisição de equipamentos e materiais permanentes, mas sua destinação deve estar predeterminada.
Contratos	Pressupõem de um lado, o interesse do poder público na aquisição de bem ou serviço e, de outro, o recebimento de uma importância em dinheiro. Devem respeitar as regras das licitações. No caso das organizações do terceiro setor, alguns entendem que é possível adorar uma das modalidades de licitação, a de convite, para evitar restrições ao destino dos recursos na entidade contratada.
Termo de parceria (para OSCIP somente)	Criado para atender às entidades que desenvolvem projetos conjuntos com o Estado e sofriam com a burocracia e as restrições dos convênios no tocante à sua duração limitada, impossibilidade de contratação de mão-de-obra adicional e relatórios formalistas. Essa nova modalidade traz inovações: pode ter período superior ao exercício fiscal, estipula metas e resultados a ser atingidos, fixa critérios de avaliação, estabelece obrigatoriedade de auditoria independente para valores superiores a R$ 600 mil e elaboração de cronograma físico-financeiro, entre outras.
Contratos de gestão (para organizações sociais somente)	Embora chamados de contratos, aproximam-se dos convênios, já que preveem a destinação de recursos para entidades sem fins lucrativos controlada pelo Estado sem que haja processo licitatório, além de pressupor cooperação mútua e interesse recíproco. Como as organizações sociais são originárias da transformação de fundações públicas, esta modalidade criada em 1998 é um meio de flexibilizar o fluxo de recursos dentro do Estado, não sendo acessível às organizações do terceiro setor.

Fonte: Albuquerque (2006, p. 49-50) apud Szazi.

No primeiro momento, a regulamentação da legislação no município foi a aplicação por meio de dispensa de chamamento público, apenas com os serviços essenciais na proteção social especial de alta e média complexidade, sendo eles: Acolhimento institucional para crianças e adolescentes, modalidade Casa Lar; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço Especializado em Abordagem Social. Em sequência, foram realizadas também dispensas de chamamentos públicos de todos os serviços da Assistência Social. E por um período mínimo de três meses, as organizações da sociedade civil: SOS, SOGUBE e APAE ficaram sem receber recurso, pois não tinham parcerias em vigência.

No município de Guaíra/SP, a Lei n.º 13.019/2014 foi regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 5.034 de 27/12/2017. Houve período para consulta pública e discussão do projeto de lei com as organizações da sociedade civil em evento público realizado na Câmara Municipal.

Em 2018, é iniciada uma nova configuração no Departamento de Compras, sendo destinados dois funcionários para a elaboração e acompanhamento dos processos vinculados ao terceiro setor, e também ocorre a desvinculação da Diretoria de Assistência Social. Essa disponibilidade de direcionamento contribuiu para melhorar a organização dos documentos e a compreensão da lei. Em 2020, foi realizada uma reforma administrativa e criou-se uma seção específica para acompanhar e assessorar as parcerias com o terceiro setor e o direcionamento de três funcionários para este trabalho dentro do Departamento de Compras, o que possibilitou profissionalizar as parcerias e a aplicação da lei.

Por meio da Lei Complementar Municipal n.º 2.962, de 31/03/2020, ocorreu reforma administrativa e criou-se a Seção das Parcerias com o Terceiro Setor e Afins, vinculada à Diretoria de Compras do Município de Guaíra. A seção contou com os seguintes recursos humanos:

- 01 Chefe da Seção das Parcerias com o Terceiro Setor e Afins;
- 01 Assessor Técnico das parcerias com o Terceiro Setor e Afins;
- 01 Agente de Serviços Gerais.

Com a criação da Seção das Parcerias, subordinada ao Departamento de Compras, o fluxo para entrega de documentos passou a ser diretamente a ela, e não mais descentralizado por diretorias. A Seção das Parcerias recebia os documentos e analisava, verificando se havia inconsistências. Caso houvesse inconsistências, ele solicitava à diretoria de política pública e/ou à OSC para realizar a correção e encaminhamento, visando otimizar tempo e garantir os

princípios das legislações específicas da política pública vinculada, Lei n.º 13.019/2014, decretos e demais normativas. Portanto, a Seção das Parcerias exercia um "controle" dos prazos e aplicação da legislação e era possível acompanhar todos os procedimentos, mesmo com um número restrito de recursos humanos. A Seção das Parcerias atuava diretamente em articulação com as Diretorias de Políticas Públicas, Organizações da Sociedade Civil e Procuradoria Jurídica.

Essa Seção realizava análise documental, orientações verbais, online por meio de grupo no WhatsApp com gestores, membros de comissões, funcionários e diretores das organizações, encaminhamento de material, visitas esporádicas e atendimento. Também foram realizados encontros para capacitações dos envolvidos pela equipe desta Seção.

A partir de 2022, ocorreu uma alteração no fluxo, no qual a Diretoria Municipal de Assistência, Desenvolvimento e Inclusão Social assumiu a responsabilidade de receber e despachar todos os documentos. O que destaca é que nesse período os atrasos nas entregas de documentos aumentaram e consequentemente os erros na produção dos documentos e nas orientações às OSCs.

Com a regulamentação da Lei Complementar Municipal n.º 3.119, de 01/12/2022, a Seção sofre alterações no nome, passando a ser: Departamento de Parcerias com Terceiro Setor e fica subordinada à Diretoria de Administração e Planejamento. Essa mudança na dinâmica da estrutura administrativa não foi positiva, pois questões burocráticas como o controle dos números de processos, controle de abertura de procedimentos continuaram vinculadas à Diretoria de Compras. Como também, as parcerias, "são formas de contratação", dessa forma, o Departamento de Compras é mais adequado que a Diretoria de Administração e Planejamento. Bem como, se analisar e planejar, a Seção das Parcerias, poderia assumir o status de Diretoria e incorporar maior número de profissionais, visando maior qualificação no acompanhamento das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs.

Essa Seção realizava análise documental, orientações verbais, online por meio de grupo no WhatsApp com gestores, membros de comissões, funcionários e diretores das organizações, encaminhamento de material, visitas esporádicas e atendimento. Também foram realizados encontros para capacitações dos envolvidos pela equipe desta Seção.

A partir de 2022, ocorreu uma alteração no fluxo, no qual a Diretoria Municipal de Assistência, Desenvolvimento e Inclusão Social assumiu a responsabilidade de receber e despachar todos os documentos. O que destaca é que nesse período os atrasos nas entregas de

documentos aumentaram e consequentemente os erros na produção dos documentos e nas orientações às OSCs.

Com a regulamentação da Lei Complementar Municipal n.º 3.119, de 01/12/2022, a Seção sofre alterações no nome, passando a ser: Departamento de Parcerias com Terceiro Setor e fica subordinada à Diretoria de Administração e Planejamento. Essa mudança na dinâmica da estrutura administrativa não foi positiva, pois, questões burocráticas como o controle dos números de processos, controle de abertura de procedimentos continuaram vinculadas à Diretoria de Compras. Como também, as parcerias, "são formas de contratação", dessa forma, o Departamento de Compras é mais adequado que a Diretoria de Administração e Planejamento. Bem como, se analisar e planejar, a Seção das Parcerias, poderia assumir o status de Diretoria e incorporar maior número de profissionais, visando maior qualificação no acompanhamento das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs.

3.2 A pesquisa de campo no município de Guaíra/SP

Para a realização da pesquisa, foram consideradas as parcerias celebradas a partir de Termos de Colaboração entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil para a execução dos serviços socioassistenciais tipificados em conformidade com a Resolução CNAS n.º 109/2009.

Para compreensão do campo de estudos, será realizada pesquisa quantitativa-qualitativa, com elaboração e aplicação de questionário e entrevista com grupos focais com os membros de Comissões e Monitoramento/Gestores das Parcerias e Equipes Técnicas das OSCs das parcerias celebradas a partir da Assistência Social no município de Guaíra no período de 2017 a 2022, que está vinculado à primeira gestão a partir da obrigatoriedade do cumprimento da legislação.

A escolha pelo grupo focal justifica-se, pois, segundo Smeha (2009), é uma técnica de pesquisa de coleta de dados com base nas interações grupais ao se discutir um determinado tema que é sugerido pelo pesquisador e que permite a compreensão das percepções, atitudes e representações sociais de grupos humanos.

3.2.1 Análise dos dados

A análise dos dados tem como sentido a interpretação das informações levantadas durante a aplicação do questionário e das entrevistas com foco em responder sobre o papel do monitoramento e avaliação de parcerias entre Organizações da Sociedade Civil e Administração Pública. Os dados dos questionários foram tabulados e apresentados por meio de tabelas,

quadros e gráficos. A entrevista em grupo focal será gravada e posteriormente transcrita para análise das informações levantadas. Foram parâmetros para análise das informações e dados levantados pela Lei n.º 13.019/2014, visando nortear e comparar as respostas elaboradas pelos participantes.

A entrevista com grupo focal possibilitará o levantamento dessas informações, bem como a análise da efetividade na aplicação desses instrumentos. Também foi usado como base de dados o site da Administração Pública e das OSCs.

Esses instrumentos possibilitaram o levantamento de informações tanto quantitativa quanto qualitativa, porém a intenção é abranger a interpretação qualitativa com ênfase no acompanhamento de todo processo, pois, segundo Minayo (1994, p. 68): "Na medida em que estamos tratando de análise em pesquisa qualitativa, não devemos nos esquecer de que, apesar de mencionarmos uma fase distinta com a denominação de "análise", durante a fase de coleta de dados, a análise já poderá estar ocorrendo".

Para o levantamento dessas informações, a pesquisa possui 4 objetivos específicos, os quais serão analisados da seguinte forma:

1. Levantar os serviços pactuados por meio de parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil na área da Assistência Social;
2. Identificar o perfil dos profissionais que compõem as comissões de monitoramento e avaliação e as equipes das organizações;
3. Identificar os instrumentos e/ou ferramentas utilizadas na realização do monitoramento e avaliação das parcerias;
4. Obter informações sobre a compreensão do monitoramento e avaliação.

E ao finalizar a dissertação, ela apresenta o quinto objetivo, sendo ele o produto final:

5. Elaborar um manual de orientação e metodologia para a execução do monitoramento e avaliação nas parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil e realizar a oferta de um curso sobre a legislação.

Em sequência seguem apresentados os resultados levantados por meio das entrevistas em relação aos objetivos propostos. No Objetivo 1, que trata de **levantar os serviços pactuados por meio de parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil na área da Assistência Social,** o levantamento foi realizado por meio de acesso ao site da Administração Pública (Transparência) e encaminhamento de ofício à Seção das Parcerias com o Terceiro Setor.

As informações foram tabuladas considerando o nível de proteção social (Básica; Especial de Média; ou Especial de Alta Complexidade) para categorização das organizações e serviços pactuados por meio de termo de colaboração. A Assistência Social tem/teve pactuadas parcerias por meio da Lei n.º 13.019/2014, os seguintes serviços por meio de Termo de Colaboração:

Proteção Social Básica:

1. Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos;
2. Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 29 anos;

Proteção Social Especial de Média Complexidade:

1. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC;
2. Serviço Especializado em Abordagem Social;
3. Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e suas famílias;
4. Serviço de proteção social especial para pessoas idosas e suas famílias - Centro Dia;

Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

1. Serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas;
2. Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes - Casa Lar;
3. Serviço de acolhimento para crianças e adolescentes - Família Acolhedora;
4. Serviço de acolhimento institucional em Residência inclusiva para pessoas com deficiências.

Portanto, foram celebradas parcerias para a execução de 10 (dez) serviços socioassistenciais em conformidade com a Tipificação Nacional no período de 2017 a 2023. Apenas dois serviços estão na proteção social básica, ou seja, 80% estão inseridos na Proteção Social Especial, quando os vínculos estão rompidos e/ou fragilizados.

Quanto às organizações de Assistência Social, elas estão organizadas por níveis de proteção social em conformidade com a execução de serviços socioassistenciais, da seguinte forma:

Proteção Social Básica:

- Serviço de Obras Sociais (SOS);
- Sociedade Guairense de Beneficência (SOGUBE).

Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Guaíra (APAE);

Proteção Social Especial de Alta e Média Complexidade:

- Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida (CASNSA);
- Associação Lar (ALAR).

No objeto 2 da dissertação, levantou-se o perfil dos profissionais que participaram da pesquisa no qual trata de **identificar o perfil dos profissionais que compõem as comissões de monitoramento e avaliação e as equipes das organizações.** Foi aplicado um questionário com 21 perguntas, das quais aquelas que possuem referência de tempo são abertas e contadas em anos, uma específica para as equipes das organizações e duas específicas para a Administração Pública. As informações serão categorizadas da seguinte forma:

1) **Formação profissional:** escolaridade, profissão/cargo, tempo de formação, tempo atuação na Assistência Social: No terceiro setor, foram entrevistados 7 (sete) profissionais e na Administração Pública foram entrevistados 4 (quatro) profissionais de carreira, do total de 5 (cinco) convidados em relação aos membros de comissões de monitoramento e avaliação. Em relação aos gestores de parcerias, que também ocuparam o cargo de gestor da política pública, destaca-se: 1 é funcionário público e 2 eram comissionados. Foram entrevistados 7 profissionais relacionados à Administração Pública. Quanto ao perfil dos entrevistados, foram levantadas as seguintes informações:

Tabela 15 - Distribuição por idade dos profissionais

Faixa Etária	**Anos**												
Descrição	**33**	**34**	**36**	**37**	**39**	**42**	**44**	**45**	**46**	**47**	**50**	**52**	**56**
Poder Público	-	1	-	1	1	-	1	-	1	1	1	-	-
Terceiro Setor	1	-	1	-	-	1	1	1	-	-	-	1	1

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Os profissionais entrevistados tem de 33 a 56 anos de idade. Quanto a escolaridade, destaca-se:

Tabela 16 - Escolaridade dos profissionais

Escolaridade	**Poder Público**	**Terceiro Setor**
Ensino médio	-	1
Graduação	2	4
Pós-graduação	5	2

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

No poder público, todos possuem ensino superior e 71% dos entrevistados são pós graduados. No terceiro setor, 57% dos funcionários entrevistados possuem ensino superior, 29% são pós-graduados e 14% não possuem ensino superior. Quanto à formação, destacam-se os seguintes dados:

Tabela 17 - Formação profissional

Formação	Poder Público	Terceiro Setor
Serviço social	6	1
Psicologia	-	1
Pedagogia	-	3
Ciências biológicas	-	1
Direito	2	-
Sem formação superior	-	1

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Na Administração Pública, 100% dos entrevistados, que são membros de Comissões de Monitoramento e Avaliação, têm formação em Serviço Social e todos em algum momento/exercício ocuparam cargos de gestão (Chefe de CRAS ou CREAS).

Em relação aos gestores, todos são pós graduados (dois em especialização e um em aprimoramento). Em relação à formação, um tem formação em direito e em serviço social, um em serviço social e um em direito. Um dos gestores foi membro de comissão de monitoramento e avaliação e é servidor público. Quanto aos profissionais da OSC, 43% deles têm formação em Pedagogia. Destaca-se que a formação em: Serviço Social, Pedagogia e Direito são profissionais que compõe as equipes de gestão e execução da Política Pública de Assistência Social. De acordo com a Resolução CNAS n.º 17/2011[52], em seu Artigo 1º, refere-se a equipes de referências de nível superior, sendo referenciada por nível de proteção:

> Parágrafo Único. Compõem obrigatoriamente as equipes de referência:
> I - da Proteção Social Básica: Assistente Social; Psicólogo.
> II - da Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social; Psicólogo; Advogado.
> III - da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo (Brasil, 2011).

Em relação à gestão do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, a Resolução CNAS n.º 17/2011, apresenta em seu Artigo 3º que: "São categorias profissionais de nível

[52]A Resolução CNAS n.º 09/2011 ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta Ocupacional." Os profissionais de nível médio e fundamental são norteados por meio da Resolução CNAS n.º 09/2014 e ela determina as funções do Educador Social/Orientador Social.

> Art. 4º As ocupações profissionais com escolaridade de ensino médio, que compõem as equipes de referência do SUAS, desempenham funções de apoio ao provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, transferência de renda e ao CadÚnico, diretamente relacionadas às finalidades do SUAS (Brasil, 2014).

A coordenação da OSC não possui nível superior, em contraponto, todos os educadores possuem nível superior. Em relação ao tempo de formação, destaca-se:

Tabela 18 - Tempo de formação profissional

Tempo de Formação	Poder Público	Terceiro Setor
1 a 5 anos	-	3
6 a 10 anos	-	-
11 a 15 anos	4	3
16 a 20 anos	3	-
21 a 25 anos	-	-

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Os membros de comissões de monitoramento e avaliação possuem formação profissional entre 11 a 20 anos. Na Administração Pública, estão divididos entre 57% nos períodos de: 11 a 15 anos; e 43% estão no período de 16 a 20 anos. Na OSC, 50% da equipe tem formação entre 1 a 5 anos e os outros 50% entre 11 e 15 anos.

Quanto à função dos profissionais, destacam-se:

Tabela 19 - Funções dos profissionais

Profissão	Poder Público	Terceiro Setor
Assistente social	4	1
Psicólogo	-	1
Educador	-	3
Administrativo	-	2
Diretor de Assistência Social	3	-
Total	**7**	**7**

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Foram entrevistados 14 profissionais, dos quais 35,7% são assistentes sociais; 21,4% são diretores de Assistência Social; 21,4% são educadores; 14,4% são do administrativo (entre

eles, uma função é de gestão); e 7,1% é psicólogo. Em relação ao tempo de atuação da Assistência Social, observa-se:

Tabela 20 - Tempo de atuação na Assistência Social

Tempo de atuação na Assistência Social	Poder Público	Terceiro Setor
1 a 5 anos	1	2
6 a 10 anos	-	1
11 a 15 anos	4	2
16 a 20 anos	2	-
21 a 25 anos	-	2

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Sobre o tempo de atuação profissional na Assistência Social, no poder público, destaca-se: 14,3% têm de 1 a 5 anos; 57,1% de 11 a 15 anos; e 28,6% de 16 a 20 anos. No terceiro setor, 28,6% estão entre 1 a 5 anos; 14,2% entre 6 a 10 anos; 28,6% entre 11 a 15 anos; e 26,6% entre 21 a 25 anos. Os dados demonstram que os profissionais possuem experiência na área da Assistência Social.

2) **Conhecimento sobre Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MRSC):** Organizações da Sociedade Civil - compreensão e avaliação do monitoramento e avaliação; Administração Pública - compreensão e tempo de atuação.

Considerando os aspectos de formação e capacitação sobre a Lei n.º 13.019/2014, identificaram-se as seguintes informações por meio dos questionários aplicados:

Tabela 21 - Formação sobre a Lei n.º 13.019/2014

Possui formação sobre a Lei n.º 13.019/2014?			
Discriminação	**Sim**	**Não**	**Não respondeu**
Administração Pública	02	05	-
OSC	01	05	01

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Quanto à questão sobre formação sobre a legislação, os dados demonstram que: 21,4% apresentam formação sobre a legislação; 71,4% não possuem formação específica sobre a lei; 7,2% não responderam. Em contraponto, todos os servidores e funcionários, tanto da Administração Pública e quanto das OSCs, com funções técnicas, administrativas e de gestão, foram convidados a participarem de capacitação promovida pela Assistência Social em 2017 e início de 2018 com a empresa Eleva, que foi contratada por meio de licitação.

Inicialmente, por meio de dispensa de licitação, a equipe de gestão da Assistência Social realizou capacitações por meio das empresas Instituto Gov, ICAP, LN treinamentos e Organização

Paulista e também foram realizadas capacitações por meio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Em relação a outras possibilidades de capacitação, inicialmente a gestora da Assistência Social e também gestora das parcerias em 2017 realizou cursos pelos sites: CapacitaSAGI, ENAD, Escola Aberta do Terceiro Setor. A responsável pela Seção das parcerias até 2022 realizou investimento particular por meio da Federação das Santas Casas e Hospitais Filantrópicos de Minas Gerais, Filantropia (dois cursos de 12 horas, um de 4 horas), PUC SP (32 horas), curso de indicadores sociais (120 horas) pela Universidade Federal de Minas Gerais.

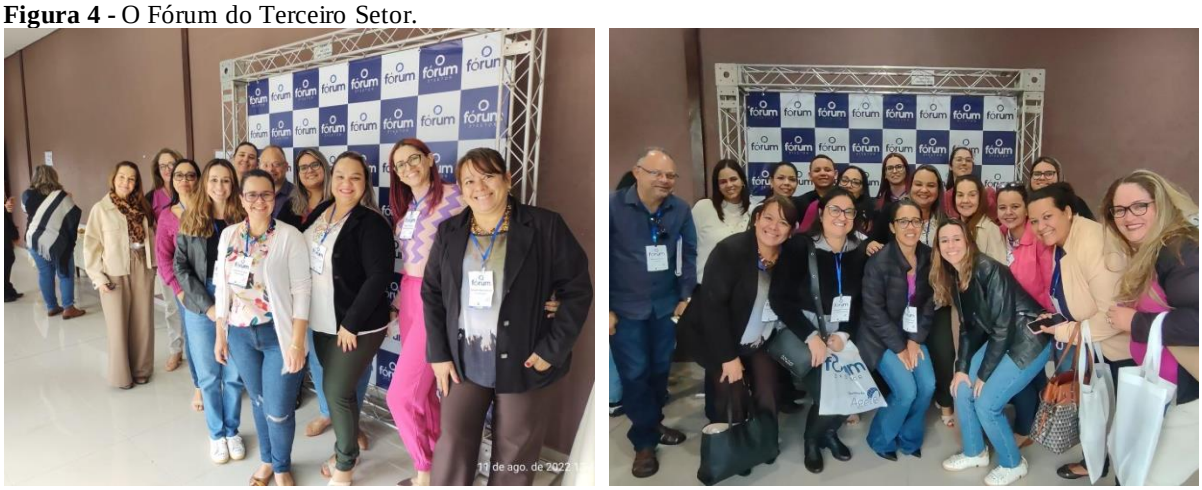
Em 09/06/2017, a Administração Pública orientou e promoveu o transporte para participação na capacitação sobre a legislação promovida pelo Tribunal de Contas na cidade de Araraquara – Repasses públicos ao terceiro setor pela Escola Paulista de Contas Públicas.

Em 17/08/2017, a Administração Pública organizou um ônibus e levou funcionários das organizações e do poder público para uma capacitação em Ribeirão Preto promovida pela USP: Seminário Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor. No período de 18/09/2017 a 16/04/2018, funcionários públicos e alguns funcionários das organizações participaram da capacitação Escola de parcerias com o terceiro setor, com o total de 96 horas, promovida pela Fundação Sada Assed e Eleva Consultoria na cidade de Franca.

Em 09/10/2018, a Administração Pública orientou e promoveu o transporte para participação na capacitação sobre a legislação promovida pelo Tribunal de Contas na cidade de Votuporanga – Repasses públicos ao terceiro setor pela Escola Paulista de Contas Públicas.

E entre 10 e 11/08/2022, funcionários públicos e das organizações foram para Sorocaba participar do "O Fórum do Terceiro Setor", promovido pela Ágere Soluções. Entre os assuntos trabalhados, estavam: a nova lei do CEBAS; contabilidade; captação de recursos; e LGPD para o terceiro setor. Participaram servidores públicos e funcionários das OSCs de Guaíra.

Figura 4 - O Fórum do Terceiro Setor.



Fonte: Arquivo próprio.

A Seção de Parcerias realizou encontros de orientações e capacitações com a administração pública e as organizações. No exercício de 2022, realizou com a equipe da Assistência Social três encontros específicos sobre a legislação, com o total de 12 horas, visando sanar dúvidas. É possível, com informações extraídas do Facebook da Diretoria de Assistência Social, apresentar linha do tempo das primeiras capacitações realizadas no município:

Figura 5 - Capacitações e orientações sobre a Lei n.º 13.019/2014 em 2017.

Fonte: Facebook da Diretoria de Assistência Social (DADIS)

Figura 6 - Capacitações e orientações sobre a Lei n.º 13.019/2004 em 2017.

Fonte: Facebook da Diretoria de Assistência Social (DADIS)

Figura 7 - Capacitações e orientações sobre a Lei n.º 13.019/2014 em 2017.

Fonte: Facebook da Diretoria de Assistência Social (DADIS)

As figuras 4 a 6 demonstraram momentos de reflexão e capacitação sobre a legislação, portanto, o acesso ao conhecimento sobre a legislação ocorreu desde o momento em que a nova gestão assumiu suas responsabilidades e socializou as informações com as parceiras e servidores. Em relação a como ficaram sabendo/tiveram acesso à Lei n.º 13.019/2014, obtiveram-se as seguintes respostas:

Tabela 22 - Como teve acesso a lei?

Como ficou sabendo sobre a Lei n.º 13.019/2014?	Poder Público	Terceiro Setor
Administração Pública	7	3
Outras organizações do terceiro setor (no local de trabalho)	-	4
Outros	-	1

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Do total de profissionais entrevistados, a Tabela 21 apresenta as seguintes informações: 71,4% ficaram sabendo sobre a legislação por meio da Administração Pública e 28,6% por meio da organização na qual trabalham. Entre eles, apenas 1 (um) profissional teve acesso a essa informação em mais de um local.

No exercício de 2016, a Secretaria[53] de Assistência Social realizou um processo experimental de chamamento público com o serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas e para o serviço de proteção social especial para pessoas idosas na modalidade centro-dia e deixou prontos planos de trabalhos para realização de chamamentos públicos. Porém, não ocorreram orientações sobre a nova legislação às organizações da sociedade civil, o que

[53]Em outubro de 2017, a legislação da estrutura administrativa foi alterada e a Secretária passou a ser Diretoria.

dificultou muito todo processo de implantação da Lei n.º 13.019/2014. Os planos de trabalho foram readequados e ocorreram os chamamentos públicos. Quanto à formação específica, sobre a legislação, destacam-se os seguintes dados:

- 28,4% possuem formação;
- 57,1% não possuem formação;
- 14,3% não responderam.

Essas informações sobre a formação são possíveis representar da seguinte forma:

Tabela 23 - Formação específica sobre conceitos na parceria

Formação especifica	Poder Público		Terceiro Setor		
	Sim	Não	Sim	Não	Sem informação
Possui formação na área da Lei n.º 13.019/2014.	4	3	-	5	2
Tem conhecimento sobre Monitoramento e Avaliação.	6	1	4	3	-
Tem conhecimento sobre Terceiro Setor.	7	-	7	-	-
Tem conhecimento sobre Assistência Social.	7	-	7	-	-
Tem conhecimento sobre Plano de Trabalho.	6	1	7	-	-

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Em relação aos conhecimentos específicos, de acordo com a Tabela 22, identificou-se a partir das respostas que:

- 71,4% têm conhecimento sobre monitoramento e avaliação;
- 28,6% não têm conhecimento sobre o monitoramento e avaliação;
- 100% têm conhecimento sobre terceiro setor;
- 100% têm conhecimento sobre Assistência Social;
- 93% têm conhecimento sobre plano de trabalho;
- 7,1% não têm conhecimento sobre plano de trabalho.

Entre as diretrizes do Artigo 6º da Lei n.º 13.019/0214, destaca-se a capacitação no inciso I: "a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público" (Brasil, 2014). Quanto ao inciso VII deste artigo, diz que: "a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil" (Brasil, 2014). O parágrafo único do Artigo 8º da Lei n.º 13.019/2014 também prevê a capacitação como responsabilidade do administrador público quando ele decide pela celebração da parceria: "A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade

técnica e operacional de que trata o caput deste artigo". Sobre onde ocorreu o acesso à formação específica sobre a Lei n.º 13.019/2014, destacam-se:

Tabela 24 - Onde foi realizada a formação sobre a legislação

Você teve alguma formação sobre a Lei n.º 13.019/2014? Onde?	Poder Público	Terceiro Setor
Diretoria de Assistência Social	7	6
Tribunal de Contas	3	-
Particular	2	2
Seção de Parcerias com o terceiro setor	4	5
Não teve.	-	1

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Dos entrevistados, a Tabela 23 demonstra que: 93% tiveram formação sobre a legislação por meio da Diretoria de Assistência Social; 21,4% foi através do Tribunal de Contas; 28,6% de forma particular; 64,2% foram por meio da Seção das Parcerias com o Terceiro Setor; e 7,1% não tiveram acesso à formação sobre a legislação.

É importante destacar que, em 2017, a Diretoria de Assistência Social oportunizou capacitação à Administração Pública e às Organizações da Sociedade Civil sobre a legislação. Também foram organizados transportes para formação do poder público e do terceiro setor para formação com o Tribunal de Contas.

Todo processo de organização da legislação no município de Guaíra foi articulado pela Diretoria de Assistência Social, inclusive com as outras políticas públicas, posteriormente foi regulamentada a Seção das Parcerias com o terceiro setor. Neste período inicial, os articuladores e organizadores foram à Diretoria de Assistência Social junto à Diretoria de Compras.

A partir de 2020, a Seção de Parcerias organizou encontros para formação e orientações sobre a legislação, monitoramento e avaliação, elaboração de plano de trabalho, além de assessoramento contínuo, tanto à Administração Pública quanto às Organizações da Sociedade Civil. Esse equipamento, realizou orientações sobre cursos à distância por meio do Tribunal de Contas e da Escola Aberta do Terceiro Setor.

Tabela 25 - Tempo em comissão de monitoramento e avaliação (experiência)

Quantidade de servidores	Tempo em Comissão de Monitoramento e Avaliação
2 servidores	Não participaram.
1 servidor	1 ano
1 servidor	4 anos
3 servidores	5 anos

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Observa-se que 57% dos entrevistados acompanharam parcerias entre 4 a 5 anos, tal fator contribuiu para ampliação do conhecimento sobre o monitoramento e avaliação e os serviços. O tempo de permanência contribui para a qualificação dos profissionais, pois eles são orientados pela Seção de Parcerias, por meio de reuniões, atendimento e cursos, como também recebem indicação de cursos, inclusive gratuitos e online, bem como acesso a novas informações por meio de grupo de WhatsApp com gestores, membros de comissões e equipes das organizações da sociedade civil. A continuidade e a permanência dos membros das comissões de monitoramento e avaliação é uma ferramenta de investimento e de potencialização de resultados durante a realização do acompanhamento das parcerias.

Ao longo desse período, entre 2017 à 2022 participaram de quantos serviços em monitoramento e avaliação:

Tabela 26 - Número de serviços que os membros de comissões de monitoramento e avaliação acompanharam

Quantidade	Quantidade de serviços monitorados
1 servidor	3 serviços
1 servidor	4 serviços
1 servidor	6 serviços
2 servidores	7 serviços

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

A Tabela 26 demonstrou que 29% dos membros das comissões de monitoramento e avaliação acompanharam até 7 serviços e 14% acompanharam 6 serviços de uma única vez, o que demonstra a sobrecarga e a inviabilidade de realizar o acompanhamento da parceria, pois não havia condições de trabalho.

É importante destacar que, ao participar da Comissão de Monitoramento e Avaliação, os membros eram responsáveis por mais de um serviço, além de serem chefes de departamento. Inicialmente, ser membro de uma comissão estava vinculado a uma compensação salarial e, de outro lado, à escassez de tempo para fazer a gestão dos equipamentos e realizar a atividade de acompanhamento das parcerias.

No município em questão, os servidores que fazem parte de comissões são remunerados por meio de gratificação. É estabelecido um presidente que recebe 20% e dois membros que recebem 15% de gratificação pelo trabalho técnico executado. Em contraponto, o gestor da parceria não é remunerado, e, em geral, ele também é o gestor da Política Pública. Em todos os processos da Assistência Social com o Terceiro Setor, o gestor das parcerias é o gestor da pasta. Os gestores das parcerias não podem ser remunerados pelo exercício dessa função. Os cargos comissionados e as funções gratificadas ficam à disposição da Administração Pública 24 horas.

Quanto à legalidade da gratificação, ela é norteada pela Lei Complementar n.º 2.040, de 12/12/2002, do Artigo 108 ao 111, são estabelecidos parâmetros. No artigo 108 fundamentam-se as condições nas quais serão concedidas as gratificações. Segundo esse artigo: “Artigo 108 - Poderá ser concedida gratificação ao funcionário: I - pela elaboração ou execução do trabalho técnico ou cientifico ou de utilidade para o serviço público” (Guaíra, 2002, p. 22). O Artigo 109 da Lei Complementar do município de Guaíra trata da prestação de serviço extraordinário, o que requer autorização e não pode exceder ao total de duas horas diárias de trabalho.

> Artigo 109 - A gratificação pela prestação de serviço extraordinário será paga por ordem de trabalho prorrogado ou antecipado, na mesma razão percebida pelo funcionário em cada hora de sua jornada de trabalho, e somente poderá ser autorizada pelo Prefeito ou pelo Presidente da Câmara, no que couber.
> Parágrafo Único - A prestação de serviço extraordinário não poderá exceder a 2 (duas) horas diárias de trabalho e não ultrapassar o limite fixado no inciso III do art, 104 (Guaíra, 2002, p. 22).

No artigo 110, trata das vedações, como no caso de remuneração de outros tipos de serviços: “Artigo 110 - É vedado conceder gratificações por serviço extraordinário com o objetivo de remunerar outros serviços ou encargos” (Guaíra, 2002, p. 22). No artigo 111, é estabelecido que aquele que tem cargo em comissão não pode receber gratificação por exercício de serviço extraordinário: “Artigo 111- O funcionário que exercer cargo em comissão não poderá perceber gratificação por serviço extraordinário” (Guaíra, 2002, p. 22).

Em 22/06/2022, essa lei foi alterada pela Lei Complementar n.º 3.071, a qual altera o caput do artigo 108: "Poderá ser concedida gratificação temporária, que não se incorporará para nenhum efeito legal, aos servidores públicos efetivos”. Essa alteração coibiu o pagamento de gratificação aos cargos comissionados, pois em 2022 ocorreu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre a legalidade do artigo 108.

A legislação municipal prevê o pagamento extra relacionado ao tempo ou à responsabilidade de uma função, o que pode ser reconhecido como um recurso para garantir a capacidade técnica e operacional para a participação nas comissões, desde que os critérios para participação também sejam técnicos, transparentes, impessoais, legais, morais e garantam a eficiência. Portanto, este fator poderá ser o diferencial no acompanhamento das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. A Lei n.º 13.016/2014 ou o Decreto Federal n.º 8.726/2016 não preveem gratificações.

Quanto aos desafios na implantação da legislação, apresentaram-se os seguintes resultados:

Tabela 27 - Desafios com a implantação da legislação

Desafios	Ocorrências		
	Poder Público	**Terceiro Setor**	**%**
Ausência de estrutura da OSC.	6	1	50%
Ausência de estrutura da Administração Pública.	7	2	64,2%
Ausência de assessoria da Administração Pública as OSCs.	1	3	28,6%
Ausência de informações sobre a implementação da lei.	-	4	28,6%
Não existem dificuldades.	-	-	0%
Qualificação profissional.	6	6	85,7%
Rotatividade dos membros das comissões de monitoramento e avaliação.	2	4	42,9%
Outros. Quais? Falta de participação efetiva de todos os membros nomeados em comissão e as dúvidas na interpretação da nova lei que eventualmente ainda permeiam o processo de monitoramento e avaliação.	1	-	7,1%
Outros. Quais? Ausência de assessoria jurídica.	1	-	7,1%

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

A Tabela 27 demonstra que o maior gargalho está na qualificação profissional, a qual 64,2% dos entrevistados o apontaram. Em sequência, 64,2% a ausência de estrutura da Administração Pública; 50% a ausência de estrutura das OSCs; 42,9% dos entrevistados apontaram a rotatividade dos membros das comissões de monitoramento e avaliação e a ausência de estrutura da Administração Pública. Com 28,6%, apontam para a ausência de assessoria da Administração Pública às OSCs e para a ausência de informações sobre a implementação da lei.

Em relação à ausência de informações sobre a implantação da lei, é possível observar que a própria organização não levou até os educadores as informações sobre a legislação. Diante do exposto, cabe à Administração Pública solicitar que nos eventos de orientação estejam todos os envolvidos na execução direta ou indireta presentes. Ocorreram momentos com a presença de todos os envolvidos, mas de fato foram de forma tímida e/ou mínima, sendo restringida aos técnicos e aqueles que realizam a prestação de contas.

Em relação à ausência de informações sobre a implementação da lei, apenas o terceiro setor apontou essa dificuldade, atingindo o total de 57% do total dos participantes da entrevista, referente aqueles que são funcionários de uma OSC. Em contraponto, 43% dos entrevistados são educadores e quem participa das atividades em geral são: coordenadores, técnicos e administrativos. O auxiliar administrativo representa 14,3%, o coordenador 14,3%, os demais membros da equipe responsável pelo administrativo da OSC representam 28,6% e os técnicos representam 28,4%. Quanto ao item: Ausência de assessoria da Administração Pública às OSCs, ele atingiu 27%. Vale ressaltar que algumas organizações e as comissões de monitoramento e avaliação da Assistência Social pouco acessaram a Seção de Parcerias, que é órgão responsável pelo apoio às dúvidas sobre as parcerias. Em contraponto, os membros de

comissões de monitoramento e avaliação das políticas públicas de Educação, Saúde, Cultura e Desenvolvimento Econômico construíram relação sólida de apoio mútuo.

Em relação à ausência de assessoria jurídica, destaca-se que o governo de 2020-2024 restringiu o acesso direto à Procuradoria Jurídica, que possui duas procuradoras com experiência. Tal fator implicou em deficiência em procedimentos e orientações jurídicos. Em contraponto, grande parcela dos cargos comissionados tem formação em direito, mas, sem a vivência do funcionamento da Administração Pública ou Direito Público.

Considerando todos os pontos apresentados, a legislação estabelece de forma clara o papel da Administração Pública, pois, segundo o Artigo 8º da Lei n.º 13.019/2014:

> Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:
> I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;
> II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;
> III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;
> IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.
> Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput deste artigo (Brasil, 2014).

Portanto, para celebrar parceria, a Administração Pública deve ter condições operacionais para assumir responsabilidades e cumprir obrigações. Antes de ser aprovada a parceria, deverá ocorrer a seleção com condições técnicas adequadas, visando que essas parcerias tenham condições de serem monitoradas com menor risco de erros ou inconsistências. Os gestores deverão ter condições de executar a função nos aspectos prazo e acompanhamento das parcerias.

E cabe à Administração Pública dar condições de execução dessas funções aos servidores. Todos os envolvidos nas parcerias devem conhecer as diretrizes da legislação, mas é de suma importância que tenham conhecimento sobre política pública e sobre os serviços em acompanhamento, para que tenham condições de orientar e sanar inconsistências nas parcerias.

Em análise geral sobre essas informações, é possível observar que, em relação às ocorrências sobre os desafios, a ordem de prioridade foi estabelecida da seguinte forma: o maior desafio apresentado é a qualificação profissional, seguido pela ausência de estrutura da Administração Pública e pela rotatividade dos membros nas comissões de monitoramento e avaliação. Portanto, a Administração Pública ainda requer maior e melhor compreensão sobre o papel das organizações da sociedade civil e também sobre a própria legislação.

3.2.2 A implementação da legislação e a visão dos membros da comissão de monitoramento e avaliação

Ao aplicar a entrevista com os membros de comissões de monitoramento e avaliação, no Bloco 1, que dispõe sobre o papel da implementação da Lei n.º 13.019/2014, foram apresentadas as seguintes informações sobre o papel dessa legislação:

> "É, logo que começou-se a discussão, né? A acerca da lei, achei uma coisa fantástica e apaixonante realmente. Porque o papel dela em si, se a gente for avaliar friamente, tem muito mais a ver com o atendimento ao cidadão de forma correta e idônea né? Do que da forma que era feita antes que acabava assim, é, privilegiando algumas entidades que faziam conforme dá e outras que poderiam participar dessa concorrência ficavam sempre aquém. Então eu achei que foi um conjunto ali de regras e que acabou simplificando, que a gente tinha era 8666, não era? Que era pra tudo e acabava que você ficava ali, não tinha aquela, aquele papel, é, norteador específico pra coisas que a gente precisa comprar, né? Que aí o poder público também não tem condições de fazer tudo e que norteasse de forma clara, de como fazer. Então a meu ver, foi nesse sentido, assim que eu acho que foi um ganho a 13019" (Membro Comissão 1).

A primeira entrevista, com "Membro da Comissão 1", coloca como fato que a legislação foi um parâmetro, um norte, conjunto de regras para atender principalmente as necessidades da população em relação aos serviços que estão vinculados nas seleções parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

> "Bom, pensei aqui muito rápido, mas assim a meu ver, eu entendo que foi uma melhor organização do serviço, né? Apesar de todas as dificuldades, até a gente conseguir interpretar a lei. Coisas que até hoje eu vi, eu vejo, que ela é uma interpretação meio que eterna. Tem dias que a gente se pega com dúvidas em alguns pontos, né? Mas assim, eu vejo que foi um avanço em relação aos instrumentais, né? A questão de plano de trabalho, a questão das metas, né? Eu acho que ficou mais claro pras entidades também, né? Como deveria ser esse trabalho, como deveria ser um plano de trabalho. É a questão das comissões de monitoramento e avaliação, na importância dessas comissões né?" (Membro da Comissão 2).

A "Membro da Comissão 2" tem foco na organização do serviço, a complexidade na interpretação da legislação, avanço em instrumentais, principalmente o plano de trabalho e a comissão de monitoramento e avaliação.

> "Bom, eu vejo que a lei 13019 ela veio pra regulamentar realmente as parcerias, né, entre sociedade civil e administração pública, com foco em resultados. Não tanto foco em recurso financeiro, mais em resultado, se apresenta bons resultados é o que importa né? Eu acredito que veio pra regulamentar é como a Membro da Comissão 2 falou, é você lê, lê, lê, lê e tem horas que você ainda fica com dúvidas né. Mas aí você recorre a materiais que elucidam bem, né? Algumas questões. Mas ela é, é ela é bem pontual naquilo, né? Na questão de resultados. Na questão da legalidade, da impessoalidade, né, acredito que ela veio pra somar realmente e trazer é um bom, né? É uma boa um bom serviço né? Seja lá o que for né? O objeto. Um bom serviço pra população que se destina. Também vejo assim. Complementando um pouquinho da Membro da Comissão 1 e da Membro da Comissão 2" (Membro da Comissão 3).

Para o "Membro da Comissão 3" a legislação foi o regulamentador para as parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, bem como destaca o olhar da lei para os resultados dessas parcerias. Também trouxe os critérios de legalidade e impessoalidade que são fundamentais na seleção das propostas apresentadas à Administração Pública para celebração de parcerias.

> "É, eu acho assim, que é tudo que as meninas disseram, né? Se resume, a lei veio pra estabelecer mesmo regra, protocolo né? Organizar essa relação entre administração pública e os seus parceiros, né, e com esse objetivo mesmo de, é ampliar e prestar o melhor serviço, uma qualidade no serviço, né? E eu acho que é isso" (Membro da Comissão 4).

Na entrevista o "Membro da Comissão 4", apresenta a lei como uma regra estabelecida com finalidade de oferta de serviço com qualidade. "Membro da Comissão 2" trouxe uma complementação importante sobre a lei, trazendo que:

> "Eu acho que a lei também, né? na questão da transparência né? Eu acho que é essencial, porque a gente fala muito em recurso público que é investido na, na população aqui dos serviços né? Dos usuários do serviço. Então eu vejo que, que é um ganho né? Você, você ter, ter mais acesso a questão de como esses recursos são gastos, estão sendo gastos e a transparência também" (Membro da Comissão 2).

A proposta de transparência em todas as etapas dos procedimentos estabelecidos pela legislação são fundamentais para acompanhamento inclusive da população beneficiária dos serviços celebrados por meio de parcerias. A outra questão do Bloco 1 fundamenta-se em: quais aspectos que melhoram com a implantação da Lei n.º 13.019/2014? O primeiro aspecto apontado sobre os pontos que melhoraram com a legislação de acordo com os membros das comissões de monitoramento e avaliação foi a transparência.

> "Eu acho que é um pouco disso que a Membro da Comissão 2 já falou né? A questão da transparência né? A possibilidade dos chamamentos públicos, é, é mais a clareza nesse processo também né, de saber o que que é que o poder público está buscando e o que que a OSC tem pra oferecer. Então eu acho bem claro isso" (Membro da Comissão 4).

A entrevistada apontou o chamamento público, sendo ele de relevância, pois ele é um procedimento obrigatório para celebração das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

> "Então, eu acho que o diálogo, é o diálogo entre as duas partes, eu acho que melhorou, por mais que cada um diverge em alguns pontos, é, a lei possibilitou o diálogo né entre as OSCs e o poder público, e uma reflexão desse serviço, de como ele tá, como ele é executado, como ele pode melhorar, que valor é preciso também, porque eles também possibilitaram essa discussão, né? De que, ah, mas como que era a OSC consegue executar um trabalho com um recurso tão mínimo? Né? Então também possibilitou acho que na minha opinião o diálogo foi uma coisa que a lei possibilitou melhorar, essa aproximação" (Membro da Comissão 1).

O “Membro da Comissão 1” trouxe que entre os aspectos que melhoraram com a legislação, está o diálogo e a reflexão sobre os serviços executados, inclusive sobre os valores repassados.

> “É eu acho que meio que completando as meninas né? Eu acho que a questão da, dessa questão maior de uma fiscalização em relação ao investimento dos recursos né? É porque antes eu cheguei a participar láaa, antes da 13019, eu cheguei a participar de alguns, a gente falava de avaliação, de monitoramento, nem eram esses termos, eu não lembro o que a gente usava, mas assim, era tudo muito controle fiscal, não tinha muito controle, nem tanto da execução do serviço em si, da questão de uma meta, de atrelar uma meta quantitativa ao recurso que era disponibilizado as entidades né? É o que uma das meninas aí falou nem sempre aquele recurso era suficiente pra executar aquele serviço né e assim é por parte do poder público era muito como que eu vou usar a palavra aqui o termo ficava muito solto em relação ao poder público né?” (Membro da Comissão 2).

O “Membro da Comissão 1” pontuou que os procedimentos eram sobre a relação fiscal e sem controle, o foco não era a meta posterior à implantação da Lei n.º 13.019/2014.

A referente membro de comissão, trouxe que o papel de monitoramento e avaliação é de fato parceria e, ao longo do percurso com o amadurecimento, ocorreu uma evolução para ambas as partes, inclusive profissional.

> “Aí a lei traz essa questão né, que é acompanhar, orientar as entidades, né? Porque é um papel que a gente vê que realmente é de parceria. Né? Então eu vejo assim que houve uma evolução do que era antes da lei pra esse momento que a gente chegou eu vejo que tanto da parte da administração pública como das OSCs, eu vejo que houve uma evolução, um amadurecimento profissional também né? Da, da dos dois lados né? Das pessoas que participam desse processo e eu acho que é uma contínua evolução né? Mas pra mim assim a gente vê uma linha do tempo né?” (Membro da Comissão 2).

O “Membro da Comissão 2” apresenta a relação de estabelecimento de metas, o que está diretamente ligado aos resultados, com destaque para a evolução e o amadurecimento profissional tanto da Administração Pública quanto das Organizações da Sociedade Civil.

> “É, eu quero registrar que isso é uma realidade de Guaíra, viu gente? E aí a gente, é aí tiro o chapéu pra “Chefe da Seção das Parcerias” que fez um trabalho maravilhoso de, de, de ensinar, de ir buscar, de desenvolver isso, porque hoje eu estou numa outra realidade que eu falo pra vocês que é sofrível. É sofrido, as pessoas vão se apropriar ainda então é uma realidade muito de Guaíra mesmo. De querer também discutir. Não sei se por conta de ser um município menor às vezes é mais fácil juntar né, mas e aí eu atribuo também ao trabalho árduo da “Chefe da Seção das Parcerias”. Que brigou com a gente. Ela desbravou, ela desbravou” (Membro da Comissão 1).

O “Membro da Comissão 1” compara os dois municípios em que trabalhou e destaca o trabalho do município de Guaíra na implementação da lei. Também ressalta o trabalho realizado

na Seção das Parcerias na gestão, na aplicação da legislação e na qualificação profissional para dar respaldo a todos os envolvidos.

> "Possibilita que o serviço saia de daquela questão doméstica né? É bem que a Membro da Comissão 2 está dizendo né? Que ela disse se torna mais técnico, mais profissional mesmo. Então sai do campo, aí vamos fazer assim, né? Do jeitinho, da questão doméstica mesmo" (Membro da Comissão 4).

O "Membro da Comissão 4" avalia como positivo a profissionalização e a transparência, com os recursos oportunizados pela Administração Pública por meio de um espaço específico com centralização de informações e formalização das parcerias. Em contraponto, a regularização foi um processo dolorido e como o tempo foi amadurecendo.

> "Eu acredito que a implantação foi dolorida pra todos. Pras OSCs, pra administração pública, porque a gente pegou o bonde andando, né? E graças a Deus teve a "Chefe da Seção das Parcerias" que conduziu com maestria realmente, senão tinha sido mais dolorido ainda, mas eu acredito nesse amadurecimento também dos dois lados, é na transparência que isso possibilitou, inovações no nos serviços, a gente vê coisas muito positivas que aconteceram nos serviços, né? É a partir da dessa, dessa lei, né? "(Membro da Comissão 3).

O "Membro da Comissão 3" destacou o primordial esperado com a regulamentação da Lei n.º 13.019/2014, que são os resultados das parcerias e a melhora da oferta destes serviços.

> "Da questão dos resultados, é muita cobrança. É cobrança, mas é por pro lado do usuário né? Pra que seja feito realmente algo positivo que vai incidir realmente naquilo que ele precisa. Eu acredito que houve esse amadurecimento e esse amadurecimento trouxe resultados para os usuários dos serviços acredito nisso" (Membro da Comissão 3).

O olhar é simplista com foco na cobrança, mas devem pensar no que gera maior qualidade (resultados) nos serviços e consequentemente a população receberá serviços com eficiência.

3.2.3 A implementação da legislação na visão do terceiro setor

Em avaliação sobre o papel da legislação, em conformidade com o Bloco 1 da entrevista, os funcionários da organização apresentaram as seguintes informações:

> "Padronizar. Fazer com que todos ajam de maneira similares e nortear as instituições de uma forma homogênea. No país inteiro" (Administrativo 2).

A primeira pontuação sobre o papel da legislação fundamentou-se na padronização no país. A padronização é a regulamentação das parcerias com um instrumental específico para a relação entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil.

> "Ainda ontem, dentro do processo de que a gente está fazendo de conversa com educadores, eu fiz uma leitura simples, acompanhando o Fantástico a gente via as distorções de dinheiro que tinha nas instituições as instituições que eram laranja, o governo em si não tinha controle disso. Então com a 13.019, ela veio pra dar transparência nisso de forma concreta. Então não tem como hoje com a 13.019 existir uma instituição laranja porque ela vai sofrer retaliações, ela vai as pessoas cometerem tal situação vão ter que responder por isso. Então pra mim de forma clara seria isso, a 13.019, ela veio pra regulamentar, não, porque já existia. Mas ela veio pra efetivar. É. Então, tem os benefícios e tem os malefícios? Tem. Mas hoje não consegue fazer de qualquer forma, como foi feito durante muitos anos em várias instituições. Não só aqui como qualquer outro lugar" (Técnico 1).

A análise de "Técnico 1" apresenta fatores importantes como transparência e padronização como um recurso que pode coibir as distorções e desvios do recurso público. Destaca-se que a entrevista olha para esta lei não como um regulamentador, mas sim uma ferramenta de efetivação de uma relação de interesse público. Em relação ao "Técnico 2", ele trata da existência de leis anteriores à Lei n.º 13.019/2014 e a vê como um facilitador para a compreensão e unificação dos recursos para formalização de parcerias:

> "É, pra mim as leis já existiam. A Lei 13.019 veio para deixar mais objetivo, né? Mais fácil de compreender. Porque era muita lei" (Técnico 2).

O número de participação dos funcionários da organização foi baixo, portanto, nem todos apresentaram manifestação sobre essa questão no Bloco 1.

Apesar de existirem leis, como a lei de licitações, lei da OSCIP e lei da OS, nenhuma respondia de fato às necessidades das organizações da sociedade civil, portanto, o Marco Regulatório do Terceiro Setor (MROSC) veio para padronizar, regulamentar, fundamentar, dar parâmetros com critérios e maior transparência, fundamentada em resultados, as parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil. De acordo com a Lei n.º 13.019/2014, o seu papel fundamenta-se em estabelecer:

> "o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação" (Brasil, 2014).

Portanto, a legislação trata da relação entre a Administração Pública e as OSCs com o mútuo interesse voltado ao desenvolvimento de políticas públicas instrumentalizados por meio de norteadores que são o Plano de Trabalho e o Termo de Colaboração ou Termo de Fomento.

Em relação aos aspectos que melhoraram com a implementação da legislação, destacam-se:

a) O entrevistado "Administrador 1" trouxe o direcionamento e a profissionalização, o que tornou as parcerias mais técnicas:

> "Eu acho que essa (silêncio), esse direcionamento, que é mais claro, você sabe o que tem que fazer, muitas vezes a gente não sabe como fazer, mas você sabe o que tem que fazer e como deve ser feito.
> Antes talvez fosse um pouco mais no, não no achismo, mas assim, mais na, não tão técnico, mais não assim por instinto" (Administrativo 2).

b) Para o "Educador 3" a legislação é mais clara, considerando que ela traça um marco e regulamenta artigos que cobram resultados e transparência na execução da parceria, estabelecendo parâmetros e instrumentos para a segurança jurídica.

> "A implementação dessa lei ficou mais clara" (Educador 3).

c) O "Administrativo 2" apresenta o instinto como um referencial anterior à regulamentação da legislação, o que se vincula ao que o "Administrador 1" trouxe sobre a profissionalização, remetendo-se à orientação e direcionamento, mas também apresenta que o processo de burocratização aumentou o serviço, o que é um aspecto negativo:

> "Você seguia instinto. Não, isso pode dar certo. Isso vai ser bom, isso não tem, uma orientação, um direcionamento, não que seja fácil, não que foi de fácil a implementação, mudou muita coisa, aumentou muito serviço, não aí entra não no que melhorou. No que (silêncio) não sei aonde, no que dificultou?
> No que aumentou muito? Aumentou muito o que ser feito. E como ser feito. A maneira de se trabalhar, ela cresceu muito" (Administrativo 2).

d) O "Técnico 2" trouxe a questão dos modelos, pois a lei estabelece artigos sobre o que deve ser descrito nos Planos de Trabalhos e Relatórios que demonstram a execução das parcerias, são diretrizes/parâmetros mínimos para a celebração de parcerias.

> "Hoje tem modelos, né? Pra seguir" (Técnico 2).

e) O "Técnico 1" trata das mudanças como uma descoberta que causa incômodo e, mesmo em discordância com algumas questões da legislação ela apresenta o direcionamento.

> "Como eu não tive... é... quando eu participei da assistência anterior, que não era a questão da efetivação da 13.019, então era uma leitura e pra mim também foi muito novo, que eu cheguei com a implementação da 13.019, então é algo que eu fui me descobrindo e ainda descubro, é a princípio eu falo que é um processo de retaliação que você não concorda porque vem questionamentos que até então não eram realizados e com a 13.019, mesmo que a gente não queira igual a "Técnica 2" trouxe essa questão dos da que que tem que ser feito? É assim? Então é assim que tem que ser feito então pra mim o sofrimento é menor. Continuo não concordando com alguns aspectos? Continuo não concordando com alguns aspectos. Mas existe o direcionamento" (Técnico 1).

É possível identificar na entrevista pontos positivos: a clareza, a profissionalização, o direcionamento, a apresentação de modelos, a padronização. Mas também apresentam a visão de aumento de demanda de serviços e a retaliação do terceiro setor.

Outro aspecto interessante é a visão dos educadores, que trouxeram a seguinte questão:

> "Assim continua sendo a mesma. Planejamento a gente tem que seguir o ano todo, sempre foi feito, pra mim assim, de ter aí nossa foi uma mudança radical? Não. Mas a gente sabe assim né? Que a gente tem né? Sempre teve metas pra gente cumprir a gente né, esteve aberto com isso, com metas e o nosso trabalho que a gente tem que desenvolver.
> Mas que teve assim uma mudança radical assim, não, em questão de execução do meu serviço não, pra mim.
> A gente sabe que mudança a gente fala, né? Sair da zona de conforto né? Exige esforço. Né? E quem está na zona do conforto e quando tem a mudança a mudança vai trazer pra gente um certo constrangimento.
> Incômodo, eu estou na zona de conforto pra mim está bom, mas é quando eu tenho que mudar aquilo vai me incomodar e a mudança, a diferença tem que incomodar se não incomodar eu vou continuar no mesmo lugar né, mas é bom a mudança é bom, acho é necessário porque a gente tem que mudar o nosso conceito também né? Quando a gente fala que não vai ser sempre daquele mesmo jeito né? Não está dando certo, porque que não está dando certo? Mas você está fazendo diferente? Está fazendo pra dar diferente? Né? Pra alcançar resultados diferentes?" (Educador 1).

"Educador 1" vê a legislação como um processo para sair da zona de conforto, o que causa incômodo, porém não visualizou grandes mudanças.

> "Eu acho que a 13019, ela exigiu um profissional, um profissionalismo diferenciado. Porque não é, a gente vem duma, dum início de instituição em que se tinha o auxílio, assim por vontade, por vontade de ajudar, pronto achei o ponto, né? Por vontade de ajudar e pessoas se, se movimentavam dessa maneira. Mas é, aí entra, acho que é a parte do instinto. Simplesmente pra ajudar. Se mobilizar, não conseguiam coisas, ajudava aqui, ajudava ali. Tanto que até um tempo atrás, ainda vinha gente aqui para pegar armação de óculos. E ainda tinha o Seu Jorge e a gente acabava mandando para o Seu Jorge. Então tinha essa questão de remédio, de armação, de muletas, já veio gente procurar aqui. Então eu acho que saiu dessa, dessa coisa informal, como uma empresa, ela deixou de ser informal e passou a ser especializada. Ela é (silêncio) na verdade, busca profissionais mais qualificados hoje, apesar de não ser uma empresa de fins lucrativos ela tem que executar um serviço tão bom quanto se ela fosse uma instituição, uma empresa, ela tem que vender o serviço hoje de qualidade. Porque senão, vamos falar assim, é quando é, não pode, tipo assim, pra execução do serviço pode qualquer empresa do Brasil oferecer o serviço pro município, então se ficar muito na benesse, na, no profissional ali morno, você vai perder o lugar" (Administrativo 2).

A visão de "Administrativo2" é sobre a profissionalização a partir da Lei n.º 13.019/2014, a ruptura da benesse para a oferta de um serviço qualificado, portanto, assegurar o acesso ao direito de uma Política Pública. Diante das falas, a equipe foi questionada sobre a profissionalização da organização, e alegaram que:

> "Sim. Apesar de estar em construção. Tudo, nada é finalizado. Tudo está em construção. Em momento nenhum vai falar assim está pronto. É um processo. É um processo que evoluiu demais. Mas que não está finalizado" (Administrativo 2).

Também foram questionados sobre a contribuição da Administração Pública em todo esse processo de construção e implementação da Lei n.º 13.019/2014:

> "Na verdade, sem a administração pública uma instituição não existe. Porque hoje ela é a cabeça por ser a parte financeira. Nós prestamos o serviço pro município. Terceiro. O município terceirizou isso, ele tem que executar, mas não tem como executar, por isso as instituições entram, não sei se eu estou falando besteira, mas a minha maneira de pensar hoje ela é a cabeça e as instituições são o coração, mas sem o setor administrativo nós não existimos. Hoje" (Administrativo 2).

A análise apresentada demonstra que a Administração Pública é reconhecida por ser a "financiadora" da execução do serviço por meio de uma OSC, sendo esse aspecto importante para a existência das organizações do terceiro setor.

Durante a entrevista, trouxeram a divulgação da organização, tendo ênfase no "boca a boca" ou pessoas do mesmo ciclo de amizade ou familiar:

> "Hoje as pessoas conhecem né? Antes era muito mais boca a boca, assim, porque era parente" (Educador 3).
>
> "Geralmente o mesmo clico de pessoas, aí meu filho fez, aí meu sobrinho veio" (Administrativo 1).

A organização foi questionada sobre a relação da transparência com a Lei n.º 13.019/2014, com a pergunta: Mas vocês acreditam que isso também foi por conta da cobrança de transparência da legislação? Destaca-se:

> "Sim" (Educador 1).
>
> "Também" (Administrativo 2).
>
> "Começou a partir disso, porque pelo fato de precisar, teve essa movimentação" (Administrativo 2).
>
> "Mas aí como teve uma repercussão e como que foi benéfico a repercussão e já falou não, realmente funciona a gente fazer a divulgação, funciona" (Educador 3).

> "Eu preciso fazer" (Administrativo 2).
>
> "Mas eu acho que isso ficava entre instituições, entre nós, entre as outras instituições que sabiam, mas o público, as pessoas em si, a maioria desconhecia o serviço do SOS. Maioria não, uma parcela muito grande" (Administrativo 2).
>
> "Na divulgação das mídias sociais independente do marco" (Administrativo 1).

Para os funcionários da organização SOS, a divulgação é um fato anterior à legislação, no qual eles alimentam redes sociais. Também colocaram que, a partir da legislação, o que se tornou obrigatório foi o site, que deve conter informações da parceria:

> "Não, o que nós, o que o marco regulatório colocou é a criação do site e a divulgação de toda a movimentação do administrativo da instituição. Não, administrativo, técnico, tudo é o portal da transparência, né? E é que as prefeituras tem, o poder público tem e nós passamos ter, mas isso não foi dificuldade pra nós. E a gente já tinha isso tudo, a gente já fazia isso, não tivemos dificuldade com a implantação do marco regulatório em si, a gente já andava de forma correta. Nós tínhamos essa, esses resultados, a gente não tinha como fazer, nós não sabíamos exatamente como fazia a aferição desses resultados. Eles aconteciam, mas, a gente não tinha uma, um alguém que pudesse nos orientar pra mostrar. A gente via todo mundo aqui via resultado. Sempre viu. O SOS não veio do marco regulatório pra cá" (Administrativo 1).

Eles demonstram que antes da legislação não havia preocupação com os resultados e também não sabiam como fazer, apenas sabiam que eles existiam, pois a história da organização é anterior ao MROSC.

A equipe da organização apresenta que a transparência acontecia antes da legislação, de fato, alimentavam um Facebook com a divulgação das atividades executadas pela OSC. Já a relação com a legislação diz que:

> Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:
> ...
> IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas (Brasil, 2014).

Em relação ao planejamento, a equipe trouxe que eles realizam de forma contínua.

> "Eu acho que facilita.
> Eu acho que planejado é bem melhor.
> É a nossa cartilha, é a nossa cartilha que nos segue" (Educador 4).
>
> "Na hora de aplicar" (Educador 3).
>
> "Facilita porque a gente já está por dentro sabe o que precisa ser feito" (Educador 4).

> "Eu tenho um norte né eu acho que o planejado é bem melhor. Planejado e organizar né" (Educador 1).
>
> "Sim, constantemente, diariamente... a todo momento" (Técnico 2).
>
> "Sem contar que a troca na hora do planejamento enriquece né" (Técnico 2).

A equipe reconhece a importância do planejamento, como um espaço de trocas e referência para a execução da proposta de trabalho, um facilitador e/ou uma direção para a execução. Eles alegaram que o realizam e mesmo assim existem ações que não dão certo. O "Técnico 1" reconhece como essencial o planejamento, é uma ferramenta que dá resolutividade, em um processo diário e contínuo:

> "Muito, muito, muito... E ainda assim é o que eu falo, tem coisa que não dá certo. Aí eu fico imaginando quem não organiza. Como que funciona? Porque é uma luta constante nossa aqui, diária com os nossos educadores, é de compreender não, porque cada um tem uma leitura né? Mas a importância do planejamento que ele faz toda a diferença porque eu posso planejar uma atividade como já aconteceu e chegar não ser nada daquilo, mas se eu te planejei a atividade eu consigo ao menos segurar ela pra outro momento planejar e falar assim ó não foi legal ou eu fui prum lado que não era pra ir como que eu vou fazer essa reversão ou pano você atende fulana... você conversa com tal ciclano, então eu falo assim ó o planejamento diário e a troca diária então o que a gente traz muito pros meninos é assim ó não espera ter uma reunião pra fazer uma discussão de caso pra fazer um planejamento, bate na porta e a gente está aqui pra isso boca foi feito pra conversar. E aí a gente acerta sempre? Não. Mas a gente tenta" (Técnico 1).

Para a organização é fundamental o planejamento, sendo ele um mecanismo ou uma ferramenta que fundamenta a execução do serviço, pois possibilita trocas entre a equipe e reduz a margem de erros.

3.2.4 A avaliação dos gestores de parcerias sobre a implantação da Lei n.º 13.019/2014

Sobre a implantação da legislação, os gestores de parcerias apresentaram as seguintes informações:

> "A implantação. Uh, eu acho que ela foi no tempo certo, né? Gradativamente eu acho que a gente foi, a foi um desafio, né? Foi implantando e aprendendo ao mesmo tempo, né? Mas, eu acho que foi de acordo com o que dava, né? Vamos dizer assim, né? Eu acho que foi tranquilo. Foi tranquilo assim, acho que na época como você se dedicou muito, deu um respaldo legal para nós, porque se de repente alguém não tomasse a frente desse conhecimento, eu acho que aí que o desafio seria maior. Referência, né? Dentro da prefeitura, então assim, eu acho que o que facilitou foi ter essa referência. Uma pessoa que fosse, que se especializasse, estudasse na área para dar apoio. Acho que isso foi favorável assim" (Gestor 2).

A entrevista com “Gestor 2” trouxe que a legislação passou por implantação e aprendizado, pois foi um processo novo tanto para o Terceiro Setor quanto para a Administração Pública, sendo destacado que houve uma pessoa como referência nesse movimento para nortear os envolvidos. O “Gestor 2” aponta que a organização da Administração Pública foi um diferencial que teve uma referência para dar o respaldo a todos, tanto da gestão quanto das organizações da sociedade civil.

> “É, complementando um pouco o que a “Gestor 2” colocou, eu vou falar no nível da lei, abrangência dela, nacional em todos os municípios, né? Primeiro, que entendo que é uma maneira do poder público levar mais serviços e em melhores condições para as pessoas que estão precisando lá na ponta, porque a burocracia do serviço público dá desde o início do processo para adentrar o serviço, para a contratualização, para compra de material, para tudo isso, a 13019, não que não tenha as suas, as suas limitações legais, mas ela traz uma facilidade ao poder público para ele conseguir com mais celeridade, chegar até a, oferecer aquele serviço e também nos momentos de fazer o aditivo contratual, o serviço ser continuado, é mais fácil do que você trabalhar dentro das leis que regem apenas a parte administrativa do poder público. Então a 13019 no contexto é nacional, assim de generalizando, todas as cidades traz essa é, mas não vou falar em factibilidade, vou falar assim, mais é mais rapidez, mais fluidez no serviço e também você pode organizar o serviço de maneira contínua, com mais tranquilidade, e isso de maneira geral” (Gestor 1).

O “Gestor 1” avaliou que a aplicação da legislação é um recurso para dar acesso a mais serviços e melhores condições aos usuários desses serviços, com continuidade e assegurando pela lei um determinado período da parceria, já que a lei permite pelo menos cinco anos. Ele vê a legislação como um facilitador que deu agilidade para a regulamentação das parcerias em âmbito nacional.

> “No município, ... é o que a “Gestor 2” falou, teve uma pessoa que entendeu tudo isso, talvez vanguarda, né? Pensando lá atrás, enxergando isso de uma maneira é, primeiro que todo mundo, conseguindo enxergar pra frente, que foi você, né? Talvez em algum momento, até eu reticente falava, não, não, né, não dessa maneira, né nós, né? “Gestor 2”, os técnicos também, talvez um pouco, um pouco reticente, no primeiro momento para aceitar essa transição. O próprio serviço público aqui em Guaíra, mas tinha você lá que batia o martelo, que ó tem que ter isso, tem que acontecer. E quem estava gestor naquela ocasião também entendeu esse passo que tinha que dar dentro da legislação e apoiou você nessa iniciativa e deu certo aqui em Guaíra. Acho que os outros municípios precisam também avançar. Tem muitos municípios que ainda, é, nem começaram ainda a pensar nessa implementação, como deve e alguns que estão, é, caminhando, andando, Guaíra anda um pouco à frente porque teve isso que a “Gestor 2” colocou, que foi você ali pegando todo mundo com disposição, com disponibilidade de ensinar e fazendo a gente acreditar na lei. Graças a Deus isso está fazendo, é, um efeito muito importante em determinados serviços que o poder público tem que prestar pra população” (Gestor 1).

Na análise de “Gestor 1” ele destaca o ponto da legislação como importante a facilidade na celeridade, com o foco na continuidade dos serviços e nos procedimentos de prorrogação das vigências. Também trouxe a resistência da equipe e dele no processo de implantação da

legislação, na compreensão das mudanças estabelecidas e norteadas pela Lei n.º 13.019/2014. Também relatou o avanço do município frente à legislação. É um ponto de destaque que a regulamentação, por meio da Lei n.º 13.019/2014, garante o acesso aos serviços pela população.

> "É, eu acho também que ter uma, eu acredito ali que estar ao lado também da procuradoria, né? Eu acho que facilitou também, né? Esse acesso que você tinha, que a sessão de parcerias tinha de estar se apropriando da lei, né, de ter uma segurança jurídica, né? Nas decisões, eu acho que isso também de uma opinião de quem estava fora assim, que eu acho que contribuía para todo mundo ter segurança naquilo que estava sendo orientado a fazer, mas eu acho que assim o maior desafio pensando agora também foi para as OSCs, para entender, porque no começo, quando, eu lembro de quando nós chegamos, né? Bem no início da gestão, estava aquele caos. As entidades todas sem receber e tinha que já implantar 13019. E aí uma gestão que tinha que implantar e não sei por qual motivo não implantou, as OSCs todas sem receber, e aí depois elas tendo que compreender que elas precisavam cumprir metas, cumprir resultados" (Gestor 2).

A entrevista com "Gestor 2" destacou a importância da proximidade da Seção das Parcerias e da Procuradoria[54], o que gera segurança jurídica. É fato que a implantação da lei foi prevista para o mês de janeiro de 2017, ou seja, uma nova legislação e uma nova gestão, portanto, a nova gestão assumiu sem planejamento para esse processo e a gestão anterior não tomou providências para a alteração das parcerias com as organizações da sociedade civil. Ele também apresenta a importância do Plano de Trabalho e consequentemente a dificuldade de sua elaboração e sua execução, pois ele é a referência da parceria:

> "Seguir um plano de trabalho efetivamente, aquilo ali eu acho que foi um desafio maior. Eu, como chefe de proteção especial na época, fui o maior, de ter que trabalhar com família e ter que. Pôr, tipo assim, pôr as mangas mesmo para fora, sabe, subir as mangas, arregaçar as mangas, né? É assim que fala, né? E trabalhar. Eu acho que esse foi o maior desafio com as OSCs, eu acho" (Gestor 2).

Para as OSCs, a grande questão que trouxe demandas de desafio foi o cumprimento de metas, a apresentação de resultados, pois anteriormente à Lei n.º 13.019/2014 não havia acompanhamento do cumprimento do Plano de Trabalho.

> "Concordo, "Gestor 2", ô, ..., é verdade, porque até hoje, às vezes, lá em Ipuã, o prefeito fala assim, mas tem que tomar uma decisão dessa, tem que tomar, vai doer, vai doer, mas depois vai, vai passar, o remédio amargo, mas vai passar, né? E aí entra a compreensão da legislação pela Fulana e a confiança do gestor nas decisões que ele tinha que tomar, porque é totalmente impopular. Se deixar de fazer repasses para as suas entidades durante um período, né? E as entidades reclamando, "Ah, eu tô com conta pra pagar, não tem dinheiro", essa Fulana de Tal aí, esse negócio da lei nova está travando, não tem dinheiro que que nós vamos fazer? E aí colocando até funcionário para ir atrás da gente, enquanto gestor, para falar sobre isso, que não tinha as coisas dentro da entidade, enfim. Mas você vê, hoje todo mundo compreendeu, avançou porque em algum momento o remédio amargo teve que ser aplicado, né?" É fato (Gestor 1).

[54]No município de Guaíra são duas procuradoras jurídicas que possuem experiência na Administração Pública.

O "Gestor 1" trouxe um fator muito importante, pois, ao olhar para a legislação, também ocorre a profissionalização das parcerias e isso remete a medidas impopulares que podem não agradar a todos os envolvidos, em contraponto cumpre com os princípios constitucionais, principalmente a impessoalidade. E ele também trouxe que, mesmo que impopular ao longo do processo, os envolvidos compreenderam o papel da legislação.

> "Eu acho que ela tem algumas deficiências em relação a chegar, né? A interpretar de fato o que faz parte da realidade, então eu, no meu ponto de vista, eu acho ela um pouco confusa. Até para a gente que é tem a formação, é confusa, você imagina as entidades desse entendimento, né? Eu acho que poderia alinhar melhor, tentar fazer de uma forma diferente, digamos assim" (Gestor 3).

O perfil do "Gestor 3" tem como diferencial não ter vivenciado a implantação da legislação, portando sua relação com a legislação não possuía parâmetros anteriores a ela. Em sua avaliação, pontua a legislação como confusa e com deficiências, apresentando como solução um alinhamento.

A seguir serão descritos os resultados da pesquisa em conformidade com o objetivo 3 que propõe **obter informações sobre a compreensão do monitoramento e avaliação:** Serão levantadas a partir da realização da entrevista com grupo focal, subdividido em:

- **Grupo 1: Administração Pública**;
- **Grupo 2: Organizações da Sociedade Civil**. Foi elaborado um roteiro com 13 perguntas sobre a implantação da Lei n.º 13.019 com ênfase no monitoramento e avaliação.

O Bloco 2 da entrevista é específico sobre o monitoramento e avaliação, composto por 7 (sete) questões que abordam resultados, recursos financeiros, entrega de relatórios, monitoramento e avaliação, pesquisa de satisfação e análise de prestação de contas.

- **Grupo 3: beneficiários/usuários do serviço:** analisar o impacto da execução da proposta e como avaliam o período na organização em suas vidas.

3.2.5 O monitoramento e avaliação pelo olhar da Comissão de Monitoramento e Avaliação

As informações coletadas demonstram que:

> "Então (risada) ãhn. É atrasos não precisa nem da gente colocar né? É eu acho que por desconhecimento, atraso sim de todas as partes por desconhecimento. Monitoramento e avaliação ao meu ver embora cause alguns conflitos eu acho que possibilita verificar aquilo que realmente está, oh está certo, está sendo executado, está bom, isso está válido, outras coisas ó a gente tentou executar, mas não fluiu como imaginava, então vamos corrigir. Eu acho que levando nessa linha eu acho que beleza" (Membro de Comissão 1).

Um dos pontos recorrentes na execução e acompanhamento das parcerias são os atrasos na entrega de documentos, ressalta o impacto da execução e a viabilidade de, a partir, dela realizar as adequações e correções no plano de trabalho.

> "Agora partindo de alguma alguns pontos que né? Que tudo é feito de pessoas e nem tudo é lindo, algumas pessoas pessoalizam né? Ah é implicância, ah é perseguição, ah porque é estar com birra da entidade por alguma coisa, ou está, ah não sei o quê. Então isso também tem. Isso eu acho que é um dos dificultadores, que hoje eu não sei como está, mas é uma dificultador, a gente só dá valor nas coisas quando a gente realmente percebe que pode piorar. No caso é a gente sempre questionava né? Que era muito serviço pra comissão, era muita coisa pra avaliar, você tem que fazer visita. Pasmem vocês, Barretos tem 70 serviços e uma comissão. É (risos). Então assim, né? À parte, vamos" (Membro de Comissão 1).

A entrevista com o "Membro de Comissão 1" trouxe que os atrasos são de via dupla e que, embora ocorram conflitos, o monitoramento e a avaliação contribuíram na execução dos serviços. Mas o ponto negativo é o fato da individualização/personalização do acompanhamento das parcerias, na qual tomam juízo de valor e esquecem que é um trabalho técnico, o qual preza pela impessoalidade. Ela trouxe também que, em comparação a outro município, vê uma sobrecarga maior para os responsáveis pelo monitoramento e avaliação.

O "Membro da Comissão 3" apresentou como dificultador a pontualidade, o que proporciona um efeito dominó quando um ou outro atrasa a entrega dos documentos, além de um número elevado de processos que as organizações possuem (no mínimo um por OSC) e que elas devem se nortear pelo Termo de Colaboração/Fomento, pois ele rege as regras da parceria juntamente com o Plano de Trabalho.

> "A questão da pontualidade na entrega é um dificultador. Eu acredito que as OSCs tenham conhecimento dessa questão de entrega, as comissões também, mas à medida que a OSC atrasa o relatório dela, a comissão também fica prejudicada na entrega do relatório no tempo hábil. Mas, ainda, acho também que falta, apesar de ter o conhecimento, a própria OSC é, são muitos processos que ela tem em vigência. Então ela acaba se perdendo dos próprios processos, ela acaba perdendo né? O fio da meada um pouco. É muita coisa pra prestar contas também né? E ela tem que sim ter assim na mesa de né? Na cabeceira dela a questão do termo assinado, ali ela vai saber o que ela tem que cumprir, quais as obrigações, assim como a administração pública também. Então eu acredito que as coisas ficam sem conhecimento, mas vem andando conforme o barco vai, sabe. Eu acho que isso precisa, é melhorar" (Membro da Comissão 3).

O "Membro da Comissão 2" retratou o fluxo trimestral, que atrasa e a ausência de acompanhamento de perto pode sanar questões inadequadas na execução do serviço. Inclusive apresentou um exemplo no qual a organização não usou o recurso e, deixou saldo na conta e devido à demora do acompanhamento, a situação se agravou.

> "Por exemplo, os relatórios vão chegar pra gente lá. É trimestral. Vão chegar pra gente lá janeiro, fevereiro, março. Vai chegar lá pra sei lá quando. Aí quando você, se você não acompanha é, mais de perto, naquele mês da execução depois que passa três meses, quatro meses, talvez vai ser, talvez não, vai ser tarde pra você é sanar alguma. Peraí deixa eu ligar aqui. Vai ser vai ser mais complicado pra sanar questões. Por exemplo, teve uma situação, eu estou entrando em casa, tá? Espera aí. Teve uma situação do serviço de abordagem, por exemplo, você vai lembrar, "E". Que ficou o saldo lá é de noventa e cinco mil reais alguma coisa assim e por que que sobrou isso? O que que aconteceu? O que que aconteceu de errado? Por que que não usou o recurso: aí quando chega num determinado momento aquilo já ficou difícil, né? E se você acompanha mais próximo é outro resultado. Porque a gente sempre fica naquela história, né? Vamos esperar chegar o relatório do trimestre. Né? E aí eu não acho que é um monitoramento, que é uma avaliação correta, né" (Membro da Comissão 2).

O saldo na conta corrente demonstra o descumprimento do cronograma de desembolso e leva à reflexão sobre a necessidade ou não do valor total previsto para a execução da parceria.

A experiência do "Membro da Comissão 1" demonstra sua participação na primeira comissão, a qual não tinha nenhum norteador e hoje pode comparar o progresso dos relatórios. E inicialmente relatou que as organizações viam o acompanhamento das parcerias como punitivo e não um contribuidor do desenvolvimento dos serviços. Outra questão trazida é o fator valor da parceria, como realizar o cálculo do valor do serviço/parceria.

> "É, é as meninas falando aí eu também vou trazendo a memória uma coisa que é pra mim, era muito difícil, porque eu fiz parte da primeira comissão, então a gente não sabia fazer nada e a gente olhando hoje os relatórios ah que relatórios sofríveis também, horrível. Mas enfim era o que tinha naquele momento. Um momento de conhecimento, né? Só que era é muitas vezes o monitoramento é visto como algo punitivo. Né? Que estava indo pra punir, então esse, não sei como está hoje, mas, era uma carga difícil pra se fazer compreender que não era uma questão de punição né? Mas sim de todo mundo ali aprendendo e pra fazer o melhor e uma outra questão assim que sempre me incomodou muito e até hoje eu ainda penso do mesmo jeito gente eu não consegui mudar isso, é, eu tenho muita dificuldade de entender assim, que, vamos supor, né? Uma OSC pra ela atender dez ou vinte, o preço é o mesmo. Porque ela vai precisar do mesmo profissional, vai precisar de água, de energia, de prédio, de mesmas coisas. Então, isso pra mim é muito difícil. É um dificultador ainda hoje. Então vai ter que pagar o profissional do mesmo valor e a "Chefe da Seção das Parcerias" ficava falando assim não, não atingiu a meta quantitativa tem que devolver e está certo tem que devolver porque colocou aquilo, mas é esse ainda é um dificultador pra mim" (Membro da Comissão 1).

Em relação ao investimento, o "Membro da Comissão 4" destacou que ele é um dificultador, pois questiona como mensurar os custos de uma parceria, ou seja, quanto custa para executar um serviço em parceria com a Administração Pública?

> "É, em relação a investimento eu estava pensando que às vezes é difícil a gente falar que investimento é pouco, é muito, é quase suficiente, porque me parece que nem o poder público tem a certeza, não tem o conhecimento de quanto que aquilo custaria pra ele. Né? Então como que a gente vai medir isso pro outro está muito, está pouco, sendo que a gente nem tem noção do quanto que é aquilo custa. Não é, essa é uma observação que eu queria fazer também sobre a questão de investimento. E é isso" (Membro da Comissão 4).

A Administração Pública deve realizar a previsão de todas as despesas e apresentar um valor de referência para a apresentação das propostas por meio de Chamamento Público. No Chamamento Público deve estar previsto o valor para a realização do objeto em conformidade com o Artigo 24 da Lei n.º 13.019/2014.

> "É eu acho que os recursos são investidos por mais que sejam ainda insuficientes, ainda assim se comparado com o poder público tem pra trabalhar, ainda assim eu acredito que é não é suficiente, mas comparando com o poder público a gente tem menos recurso ainda, pra fazer o trabalho. Então acredito que é um bom recurso investido. Não é o ideal? Não é o ideal. Mas não é ideal nem pro poder público. Né? Então, acredito que nessa parte de recursos é eu diria isso" (Membro da Comissão 3).

O "Membro da Comissão 3" compara o investimento entre a execução direta e a indireta, ainda que o investimento não seja o ideal, destaca maior investimento no terceiro setor.

> "E aí, é também partiu daquela ideia errônea que eu sempre é fui contra de que: ah, mas vamos pôr as pessoas da comissão pra ganhar um pouco mais, que eu sempre defendi que não, que era um trabalho a mais, ganhando por um trabalho diferente né? mas é o que há" (Membro da Comissão 1).

O "Membro da Comissão 1" também trouxe para reflexão sobre a gratificação recebida pelos membros das comissões de monitoramento, que é mais um trabalho e requer organização do tempo para executar tanto a função de seu cargo quanto a função enquanto monitoramento e avaliação.

> "É eu acho que por mais que houve a amadurecimento, é como a Membro da Comissão 1 falou, são várias comissões né? Pra, são vários serviços pra uma mesma comissão, acumulando outros serviços. Hoje eu estou lá a na diretoria mexendo um pouquinho com essa questão do fluxo entre OSCs e comissões, e quando você vai pra lá e você se debruça somente sobre isso, o seu entendimento parece que, não é que muda, ele abre um pouco mais" (Membro da Comissão 3).

O "Membro da Comissão 3" trouxe a sobrecarga, reafirmando a fala do "Membro da Comissão 1" e também trouxe que a aproximação com a execução trouxe apropriação do funcionamento do serviço, o que é fundamental na relação de monitoramento e avaliação.

> "Achava assim muito difícil também a questão de fazer o monitoramento de qualidade às vezes acumulando vários serviços, né? A serem monitorados, além do serviço público mesmo né? O que a gente faz no dia a dia. Então, realmente eu tinha uma crítica muito profunda a essa forma de gratificar pessoas que estavam em certos cargos né? Que isso não era uma gratificação. É mais um trabalho mesmo, mas também é, quem não tinha cargos hoje em dia, não sei se permanece assim, mas o acúmulo de muitas, muitos serviços pra acompanhar também compromete a qualidade, né, porque, realmente a função da comissão, ela analisa sim os relatórios, o documento ali, mas ela também tem que estar próxima da OSC, né?" (Membro da Comissão 4).

O “Membro da Comissão 4” relata da dificuldade de executar um bom acompanhamento com o acúmulo do monitoramento e avaliação de vários serviços, pois requer tempo para realizar visitas e estar vivenciado as parcerias.

> “Ela precisa despender de tempo pra estar presente, pra estar, é, parceira mesmo, né? Lá dentro da OSC, porque realmente as vezes a dificuldade de colocar no papel, o papel não traduz tudo, não consegue retratar tudo que é executado e a profundidade, né, e os dificultadores do dia a dia, então é importantíssimo né, a comissão estar lá in loco. Então eu achava muito também complicado estar presente e fazer esse serviço né? De forma bem, é com qualidade mesmo. Né? Com segurança” (Membro da Comissão 4).

É notável a importância do relato do “Membro da Comissão 4”, pois na execução do serviço há uma limitação entre o desenvolvimento do serviço e a sua descrição no relatório de atividades, esta lacuna é uma deficiência, e como superar este entrave? A resposta foi dada e é a visita in loco, pois, através dela, é possível acompanhar em tempo real as nuances do serviço, a forma como ele chega até os atendidos, os vínculos com o espaço e com a equipe.

> “Outra coisa que eu acho em relação as condições de monitoramento, eu acho uma dificuldade em relação a membros, as composições das comissões, eu penso assim, que deveria haver uma avaliação melhor de quem vai participar dessas comissões, sei lá, tipo uma provinha, alguma coisa pra ver se aquele realmente tem condições. Por quê? Eu acho que causa um peso muito grande em quem está ali, né? É que está disposto a fazer, a fazer visita, a fazer um relatório assim um pouco melhor. Né? Eu acho que isso dificulta muito né? Porque eu já estive por várias vezes, as meninas também, com certeza em comissões que eu me sentia sempre sozinha, eu sabia que ali eu ia fazer e a pessoa ia falar não está bom, e só ia assinar. Então eu acho que isso dificulta muito o nosso trabalho” (Membro da Comissão 2).

O “Membro da Comissão 2” apresenta o dificultador relacionado à capacidade técnica dos membros de comissões de monitoramento e avaliação e propõe um processo seletivo para que os participantes tenham de fato condições de acompanhar as parcerias, para reduzir a sobrecarga de ter um coletivo e mesmo assim executar a função de forma solitária.

> “É eu vejo assim nós da administração pública e as OSC sempre temos a dificuldade de olhar pro manual, olhar pro, pra aquilo que foi planejado né? Pra ver se está sendo cumprido ou atingido ou não né? Avaliar, a gente acha que o planejamento é só ali um momento do começo do ano, ele se fazer ou daqui seis meses se fazer e se esquece né? Se engaveta e a gente tem dificuldade de recuperar isso daí e ir conferindo né? Se, se isso está sendo atingido ou não. E eu acho assim, realmente é o que eu vi desde o começo que eu participei das comissões eu pude crescer muito, né? É, e eu vejo a importância hoje de como que é tecnicamente importante a pessoa ter o mínimo que for de conhecimento sobre o serviço que ela vai monitorar. Né? Como que ela vai conferir, ajudar, é acompanhar aquela, aquele serviço se ele não conhecimento do que que é aquele serviço, né? O que que na tipificação isso consta, né? Sobre aquele serviço, além das metas que foram participadas ali, então é, é muito importante a pessoa que vai participar de comissões de monitoramento e avaliação ter esse conhecimento técnico, né?” (Membro da Comissão 4).

O “Membro da Comissão 4” trouxe o planejamento como um dificultador, tanto para a Administração Pública quanto para as OSCs, o que é um norte para analisar o cumprimento do objeto e consequentemente os resultados. Bem como retrata a importância do conhecimento para ser membro de comissão e assim ter condições adequadas de acompanhar as parcerias.

> “E assim, eu vejo que a que o monitoramento se ele não tivesse que ficar, é tão, é debruçado na análise do relatório em si, numa análise documental, eu acredito que teria como eles ter uma balança maior dessa nessa, nessa balança entre OSC e gestor de parceria. Eu acredito que ele poderia ser mais, é mais cooperativa, pra que se fosse feito, fosse realmente cumprido, né? Vamos dizer assim” (Membro da Comissão 3).

Outro fator de destaque é a ampliação do olhar sobre a forma como o monitoramento e avaliação é realizado, para além do relatório mensal, o que pode ser fortalecido por meio da visita in loco. Outra questão importante é maior participação do gestor da parceria.

A “Membro da Comissão 2” trouxe a importância da demonstração de resultados, qualitativos, sendo essa uma das dificuldades para as organizações demonstrarem os resultados e a “Membro da Comissão 3” traz o amadurecimento:

> “Eu vejo uma dificuldade muito grande das OSCs demonstrarem resultado, é, é avaliar e demonstrar os resultados qualitativos né. É, a gente foca muito na questão da meta quantitativa, mas eu acho que o mais importante nesse trabalho né? É por exemplo quando a gente fala em pessoa em situação de rua, essa população tem todas as suas especificidades que vai tá? com certeza o alcance de meta quantitativa. Porém eu acho muito interessante visualizar a meta qualitativa. Né?” (Membro da Comissão 2).

> “Na parte dos resultados né? Eu já falei que houve né? Esse amadurecimento” (Membro da Comissão 3).

A meta é um referencial para a apresentação de resultados cobrados na prestação de contas. A prestação de contas é composta pela parte financeira e pela parte de execução do objeto, e os membros das comissões de monitoramento e avaliação da Assistência Social sempre demonstraram a dificuldade na análise dos documentos da parte “contábil”, conforme destaca a “Membro da Comissão 1”:

> “Em relação a documentação a gente domina muito a parte técnica, mas a parte contábil é pelo menos né? pra mim é o calcanhar de Aquiles. E a gente não vê o mesmo comprometimento com outras né? Com outra outros profissionais, igual na área contábil de querer participar da comissão e somar né? Nessa avaliação, nessa verificação e isso eu acho um dificultador” (Membro da Comissão 1).

A relação de análise dos custos deveria ser realizada no investimento no objeto conforme previsto em plano de aplicação e cronograma de desembolso. A “Membro da

Comissão 4" apresentou a insegurança em relação a prestação de contas, com foco na questão financeira, e enquanto técnica, vê a necessidade da inclusão de uma profissional da área contábil para analisar os documentos.

> "É, com relação à prestação de contas eu realmente senti assim, é, muita insegurança e sim porque a gente tem mesmo a necessidade de ter em comissões essa pessoa né? Que eu tenho um conhecimento específico na questão financeira. Eu não vejo nós como profissionais capacitados pra avaliar né? É essa parte bem específica. Embora a gente tenha que estar junto, né? Pra ver se a aquilo, as metas estão com, é, a questão financeira e a questão do da execução, né, está encaixando, mas eu, eu sinto muita falta de ter essa pessoa referência ali. Que tem esse conhecimento específico nas comissões" (Membro da Comissão 4).

Para análise da parte financeira, deveriam verificar que o recurso aplicado/gasto naquele período correspondia com a execução do objeto, pois cabia à Seção das Parcerias a análise se os documentos estavam corretos e preenchidos de forma adequada.

É notável que a lei também apresenta alternativa para as lacunas sobre a capacidade técnica, na qual o Artigo 8º da Lei n.º 13.019/2014 em seu Parágrafo Único diz: "A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput deste artigo".

Em relação à pesquisa de satisfação, os membros de comissões de monitoramento e avaliação relataram que:

> "Não apliquei" (Membro da Comissão 1).

> "Na época que eu estava eu não apliquei e aí eu voltei recente pras comissões e aí eu não fiz ainda, porque eu né?" (Membro da Comissão 3).

> "Eu tive esse privilégio sim de aplicar. E como que enriquece né? O relatório é uma forma fantástica de você conferir realmente né? Complementa muito a tua avaliação ali né? Do serviço. É fantástico" (Membro da Comissão 4).

Eles relataram que não aplicaram e o que aplicou trata como um privilégio, pois oportunizou conhecer melhor a oferta de serviço pactuada com uma avaliação de quem recebe o serviço. Sobre os apontamentos, trouxeram sugestões ou não apontaram correções. Apresentaram as seguintes informações:

> "Depende, o relatório aponta pra correção, né? Pra possíveis correções. É. Não, possíveis soluções vamos dizer assim (risos)" (Membro da Comissão 1).

> "Mas bem da verdade nunca assim teve uma coisa assim que a gente tivesse apontado correção" (Membro da Comissão 3).

O “Membro da Comissão 1” trouxe que o acompanhamento das parcerias não traz soluções, mas apontamentos que se dirigem a correções, já o “Membro da Comissão 3” relatou que não houve de fato correções sendo apontadas.

Em relação ao planejamento, elas realizaram a tentativa de cronograma para visitas, pois, ocorrem variáveis que limitaram a sua execução, entre elas a participação do gestor, principalmente para a redução de problemas.

> “Hoje?
> Porque é assim, havia uma tentativa, né? Inclusive assim com uma tabelinha de dias pra visita, divisão entre a própria, é comissão pra num ter a necessidade de ir a comissão de trio, né? Mas de repente duas pessoas, porque aí troca ideia de forma melhor, um tem um entendimento, outro tem de outro, mas esse planejamento sistemático pra o monitoramento eu pelo menos não vivenciei ele” (Membro da Comissão 1).

Mesmo com as dificuldades para a organização do planejamento, buscaram alternativas para sanar as dificuldades, mesmo sem efetividade. O que compreendem é que havia uma intenção, mas não conseguiam executar tendo em vista a grande demanda de funções/obrigações em seus cargos. Todas estas questões vão ao encontro da sobrecarga de trabalho:

> “Eu acho que é bem isso, a intenção até existe, né? Mas colocar isso na prática, no dia a dia, acaba se perdendo” (Membro da Comissão 4).

A demanda apresentada pelo fracasso do monitoramento e avaliação vincula-se à disponibilidade dos outros membros das comissões, o que limita o planejamento e a organização do acompanhamento das parcerias:

> “E assim, nesse ano que passou eu tentei, né? No final do ano, mas sem sucesso. É, porque depende muito da disponibilidade dos outros membros, né? É, as vezes você organiza, desmarca, vai sozinha, é, então não, assim, pra ser sincera não. Não tem essa organização, esse planejamento não” (Membro da Comissão 2).

Demonstram o desejo de conseguir de fato efetivar o acompanhamento das parcerias, mas é recorrente o discurso da sobrecarga de trabalho que inviabiliza inclusive o planejamento e a organização para a realização do monitoramento e avaliação das parcerias:

> “Eu voltei também a pouco tempo pras comissões, o intuito era, mas dentro da rotina de trabalho não foi possível eu estabelecer essa, esse cronograma, esse planejamento dentro da própria comissão, infelizmente. Mas quero chegar nesse nível de organização” (Membro da Comissão 3).

É destacado pelo "Membro da Comissão 2" que ele avalia o papel da gestão, ou seja, ela também deve organizar e planejar para direcionar o trabalho e as funções do monitoramento e avaliação, inclusive deve promover recursos e condições para execução deste acompanhamento. Desta forma, destaca-se que:

> "É, oh Membro da Comissão 3 eu acho que depende muito também da gestão, porque eu penso assim, que se você não tiver uma gestão que tenha um pulso firme, que consiga direcionar esse trabalho, a importância desse serviço, a importância das comissões, né? Se não tem esse olhar eu acho que isso nunca vai ser colocado em prática, sabe?" (Membro da Comissão 2).

O "Membro da Comissão 3" reforça o papel da gestão e cabe a ela compreender a função do acompanhamento das parcerias, o que poderá prevenir inconsistências/problemas na execução dos serviços. Ele destaca que é essencial que o gestor compreenda o papel do monitoramento e avaliação, pois, para acompanhar uma parceria, a capacidade técnica fará diferença:

> "Concordo Membro da Comissão 2, porque assim, não é uma coisa que você tá indo lá fazer aleatória, é uma coisa importante, é um é um monitoramento, que se o gestor entender que é importante vai dar menos problema pra ele. Né? Nesse sentido. Pra todos, né? Vai dar menos problema pra todos inclusive. Menos problema pra comissão, pra OSC, pro gestor da parceria e pro gestor da política e pro prefeito" (Membro da Comissão 3).

O planejamento é uma demanda que requer maior atenção e investimento, pois ele é fundamental em todas as etapas das parcerias, junto a ele a capacidade técnica e operacional.

3.2.6 O monitoramento e avaliação pelo olhar da OSC

A equipe da OSC foi questionada sobre a contribuição da Administração Pública por meio do monitoramento e avaliação e se de alguma forma fez com que conseguissem melhores resultados na execução da parceria.

O "Administrativo 1" apresentou a seguinte reflexão: uma legislação que veio sem nenhuma orientação e sem recursos técnicos para garantir a regulamentação da Lei n.º 13.019/2014 no município. Para o "Administrativo 1" a contribuição da Administração Pública é o repasse financeiro por meio das parcerias.

> "A contribuição era, é o custeio né? São as parcerias, são os contratos que a gente tem a execução do serviço e a gente tinha a orientações da 13019, do próprio departamento da 13019, e isso nós fomos construindo, tentando entender junto, porque, é, não acredito que tenha sido só aqui, que a gente também fez contatos com outras cidades que a implantação do marco regulatório no início ele foi jogado" (Administrativo 1).

O “Administrativo 1” também citou o despreparo na implantação da legislação e a aplicação de todas as mudanças, principalmente por ser um período de mudança de governo, posterior a eleições municipais. A legislação foi de fato implantada sem planejamento e sem capacitação da Administração Pública:

> “Ele era pra ser cumprido e pronto. Fizeram lá em 2014. Né? E ninguém falou nada. Chegou em 2017 e foi executado. Que se executasse, e aí ninguém nenhum, nem poder público, nem, nem sociedade civil estava preparados pra isso. Principalmente numa mudança que havia no Brasil, a nível de executivo, que tava acabando de ter as eleições para prefeito, então todo mundo teve, acredito, que dificuldade pra implantação dele. Não veio manual. Depois foram vir, depois vieram manual, viando as orientações, mas, é, não, não tivemos, uma não é, não é capacitação, realmente não tivemos o planejamento adequado pra aprovação, pra implantação” (Administrativo 1).

Todo processo de capacitação foi promovido pela Administração Pública, após a mudança de governo, a partir de 2017. Neste ano, foi elaborado o Decreto Municipal com consulta pública; ocorreu a elaboração do Manual de Prestação de Contas e a criação de um setor especifico para instrumentalização das parcerias com as organizações da sociedade civil, a Seção das Parcerias com o Terceiro Setor.

O “Administrativo 2” reflete sobre o ponto de ausência de preparação sobre a legislação, assim como pontuou o “Administrativo 1”, bem como apresenta a lei como apenas mais uma que não é aplicada:

> “Ninguém se preparou pra isso. Foi feita a lei, escreveu a partir de tal dia. Mas ninguém se preparou. Ou talvez por ah, isso aí é mais uma lei e tal, pode ter sido essa ideia também que nem sempre o que sai de lá é executado” (Administrativo 2).

A Lei n.º 13.019/2014 não foi apenas mais uma legislação, ela foi implantada e vigora em todas as parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, é ela quem norteia todas as etapas desta relação.

O “Administrativo 1” pontuou que as avaliações na OSC são realizadas de forma contínua como um mecanismo para propor alterações na parceria, o que está diretamente ligado ao trabalho da equipe técnica e à alteração da legislação, inclusive indica a sua revisão:

> “Eles abriram depois pra consulta pública, houveram mudanças né? Tratou então do que era crucial, então assim acho que tem ser essa constante mesmo. Hoje tem que abrir alguns momentos pra rever ela, né? Então é isso aí pra que, pra que dê continuidade nisso que a gente também aprendeu, as mudanças, avaliações que a gente faz todos os anos pra saber o que a gente pode propor para as próximas, os próximos anos de parceria e sempre visando o público, é o usuário, porque é isso que as meninas disseram. O trabalho delas é mais direto na execução. Então elas tão assim cientes do desses resultados. Né? Mas ainda forma até vínculo que elas criam coisas com essas, usuários. Então eles têm propriedade pra falar isso” (Administrativo 1).

O “Administrativo 1” retrata a alteração da Lei n.º 13.019/2014 realizada pela Lei n.º 13.204/2015 depois da abertura de consulta pública, o que flexibilização alguns artigos da legislação inicial. Também a questão dos resultados está vinculada à equipe técnica que é a executora do serviço em parceria.

Foram questionados sobre o respaldo e orientações em relação às dúvidas sobre as parcerias, eles apresentaram o seguinte:

> “A partir do momento que foi implantado um setor aqui no pra orientação de leis de execução. É foi novo, foi novidade. Só que nós fomos orientados. O que podia, o que não podia, o que devia” (Administrativo 2).

A mudança de gestão e a implantação da Lei n.º 13.019/2014 se organizaram concomitantemente para sanar as limitações e intercorrências ocorridas anteriormente.

O “Administrativo 1” trouxe a segurança que a legislação trouxe, mesmo que ocorra troca de gestão/gestores. Desta forma, as parcerias deverão ser asseguradas em conformidade com os Termos de Colaboração ou Termos de Fomento (“contratos”):

> “Com a troca do executivo, dos assessores né? dos gestores das nossas parceiras sempre tem assim a troca de, de, de qualquer membro... as vezes a gente tem que rever, pensar essa na verdade é uma, é até uma, uma preocupação não só, é, os contratos, mas eles dão segurança nesses aspectos pra trocar, a troca de, de, do executivo né? De novos, novos administradores públicos, mas, o contrato ele já assegura o direito de ambas as partes. Então isso dá uma segurança pra instituição. Principalmente uma cidade muito igual a nossa que é relativamente pequena, existe sim a questão política partidária, não dentro da instituição, mas é ao redor dela existe, é uma cidade que todo mundo conhece todo mundo. Então ela deu uma segurança. Mas as trocas de gestores toda vez que ocorre mesmo em departamentos né? De que é de menos, é de, de pouca, talvez, impacto, mas ainda ele acontece. Porque pode, ah, ocorrer interpretações diferentes” (Administrativo 1).

O “Administrativo 1” percebe que cada indivíduo tem uma forma de ver a legislação, mas o compromisso e as responsabilidades são para todos, “todos devem cumprir”, independente de mudanças/trocas de gestores, pois os ajustes jurídicos estão regulamentados por meio da Lei n.º 13.019/2014, mesmo com interpretações diferentes sobre a legislação:

> “Pode até mudar instrumentos, que possa facilitar o entendimento de quem está na gestão sem comprometer ao próprio marco regulatório, a própria lei. Baseado na própria lei criar outros instrumentos e, e, e passar a, a exigi que seja daquilo ali, daquilo pra frente. Né? Então cada um tem uma leitura. Mas todos tem que cumprir. Todos têm responsabilidades. Todos têm um compromisso. Então todos tem que cumprir. Então a gente não, a gente tem sim aquela expectativa toda vez que troca assim. Todos nós, eu acho que até entre nós entidades, né? A gente tem, nós conversamos entre os, as equipes de trabalho e a gente até se comunica entre uma instituição e outra entidade e outra mesmo que não seja da mesma, é, área de atuação, porque é em comum o marco regulatório, é pra todos nós” (Administrativo 1).

Em relação aos valores repassados, foram questionados como eles avaliam o investimento de recurso público nas parcerias:

> "...o marco regulatório, ele trouxe, é, algumas questões que, que ela dá segurança né? Que ela se compromete a repassar aqueles valores e está constando em publicações né, tomando-se, é, pública e isso dá uma segurança. A dotação tem que existir antes que aconteça a parceria ou antes que aconteça o chamamento. Então hoje esse movimento ainda tem algumas, algumas, essa movimentação, ela tem algumas, é, principalmente da mudança de gestão que acontece, mas as pessoas que permanecem em outros setores elas já têm essa noção, ela tem essa, esse entendimento e elas contribuem mesmo que muda, que mude os gestores, desde que os gestores permitam essas orientações" (Administrativo 1).

Quanto aos valores repassados, a legislação trouxe uma segurança que anteriormente não havia. Como exemplo, é possível citar o reconhecimento do pagamento de despesas com recursos humanos necessários para a execução da parceria, podendo ser pago pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, inclusive com previsão de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas em conformidade com o Artigo 46 da Lei n.º 13.019/2014.

Entre a previsão das despesas estão os custos indiretos de acordo com a necessidade da parceria e a aquisição de equipamentos e materiais permanentes. Demonstraram também o reconhecimento sobre a importância dos servidores de carreira que dão continuidade à gestão com o respaldo sobre o funcionamento da lei, com aplicação da capacidade técnica e operacional.

Entre as dificuldades, inclusive apontadas pelos membros das comissões de monitoramento e avaliação, o "Administrativo 2" também fez o seguinte destaque: "Eu não sei chegar no valor, na fórmula do valor, então não tem o que eu falar. Tá".

Para calcular o valor da parceria, a Administração Pública deverá realizar o levantamento de todas as despesas necessárias para a execução da parceria, como despesas com utilidade pública (água, energia, telefone, gás), recursos humanos, material de consumo, material pedagógico, aluguel, prestação de serviços, alimentação, equipamentos e material permanente. Está é a etapa que recebe o nome de planejamento, que deverá ser realizada em conformidade com a demanda que será atendida pela proposta. Este cálculo deverá ser realizado com análise de outros serviços para estabelecimento de parâmetros de valores, comparados todas as especificações de outros chamamentos públicos.

O "Administrativo 1" coloca que a organização não possui captação de recursos de grande apelo, desta forma a contrapartida é pequena e insuficiente, já trouxe que passam por

dificuldade, consequentemente não possui condições para a execução do serviço sem parceria com a Administração Pública.

> "Agora, nós vamos, estou falando aqui de onde nós trabalhamos, aqui serviço de obras sociais nosso curso sempre foi, é, a gente tem, sempre teve que ter uma contrapartida importante pelo porte que é a instituição e pela captação de recursos que nós temos, que assim, não é de uma, de um apelo dentro da comunidade que, que, que permita que a gente tenha uma contrapartida maior, mas nós passamos muitas vezes com dificuldades de um ano pro outro e, e como a própria 13019, fala, ela, ela foi colocada, esses, essa, esses resultados, essas, essa, esses instrumentos lá em 2014 pra implantar em 2017" (Administrativo 1).

O "Administrativo 1" trouxe que no período da pandemia ocorreu a inflação e não houve correção de aporte financeiro, mas, em contrapartida, a execução do serviço foi realizada de forma online e não presencial.

> "ela não usou algumas questões principalmente na, da pandemia, durante a pandemia e depois com como veio a inflação né? No mundo todo é, ela limitou-se ainda a, a permitir somente 30% de ajustes né? De reajustes do valor inicial ao contrato, aí corroeu demais, a inflação foi muito alta, os materiais, os dissídios lá, os encargos, é enfim tudo que envolve a execução do trabalho, nós ficamos bem comprometidos, porque não tinha o que fazer" (Administrativo 1).

O percentual máximo para ampliação do valor do repasse está previsto em 30% do valor total da parceria, tanto pelo Decreto Municipal n.º 5.034/2017 (Artigo 61), quanto pelo Decreto Federal n.º 8.726/2016 (Artigo 43).

3.2.7 O monitoramento e avaliação pelo olhar dos gestores de parcerias

Ao serem questionados sobre o monitoramento e avaliação, os gestores trouxeram as seguintes questões sobre facilitadores e dificultadores da legislação:

> "O que eu quero falar é o seguinte, Fulana, volto a te falar às vezes na aceitação do novo, eu, hoje eu, hoje não tem o mínimo de receio de afirmar isso para você em alguns momentos, é você tem que fazer o seu parecer, né? Final lá do, do, do, da parceria aí primeiro que é aquele tanto de coisa, aquele tanto de coisa te consumindo da gestão. Aí você fala assim, não vou fazer, ô "Gestor 2", me dá uma mão, ou fulano me dá uma mão hoje? Hoje eu compreendo Fulana. O tempo passa, amadurece, enxerga as coisas. Que o, que o meu parecer de gestor naquele momento seria a situação mais importante para gestão, mas porque era uma lei nova, uma questão da gestão de consumir algumas coisas" (Gestor 1).

O "Gestor 1" reforça a dificuldade da gestão em aceitar o novo, as mudanças que foram provocadas pela Lei n.º 13.019/2014 e manifesta-se sobre a importância do trabalho articulado e conjunto na gestão para colher os resultados em conformidade com a legislação.

> "E às vezes você não enxergar o tamanho da, da, da importância da legislação da 13019 dentro da gestão pública. Como eu consegui enxergar isso agora, então não tem medo de errar. Eu enquanto o gestor lá da assistência, o ordenador da despesa, né? Eu iria fazer o melhor relatório do mundo hoje, eu iria fazer, iria escrever, iria justificar, iria cobrar da minha comissão de monitoramento, com mais pontualidade, algumas situações. Sabe que talvez a "Gestor 2", enquanto técnico, iria me explicar? Falava Zé. Esse monitoramento aqui, ó, isso aqui não tá e aí não entrava, porque você tá com um monte de coisa na gestão, está preocupado lá com, com o CRAS que não tá rodando um negócio, preocupado com, com outra situação. Enfim, né? E aí, você não conseguia mentalizar a 13019 como ela, como ela era necessária" (Gestor 1).

O amadurecimento do "Gestor 1" apresenta a sobrecarga de função que um gestor acumula, devendo pensar na gestão, no funcionamento da política pública enquanto gestor de Assistência Social e, por outro lado, nas funções de acompanhamento das parcerias, que requer especificidade em conhecer a política pública, funcionamento de cada serviço, normativas e compreender os resultados que deverá apresentar.

O amadurecimento do "Gestor 1" na compreensão da legislação também significou a compreensão do papel dos documentos de prestação de contas, como o Parecer Técnico Conclusivo[55] que é emitido pelo gestor das parcerias sobre o cumprimento dos resultados da parceria:

> "Hoje? Eu vejo assim o parecer do gestor é a cereja do bolo e ele tem que saber pontualizar tudo, tudo, tudo, tudo o que acontece dentro das parcerias, sabe? Lá em Ipuã, a gente tem tentado falar isso pra todo mundo. As reuniões têm sido periódicas. A Maira é uma moça muito dedicada, sabe? Então tem cobrado da comissão de monitoramento, pontual, ó, vai mesmo conhecer, vai mesmo olhar o serviço, vai mesmo ver o que está acontecendo? Porque no início, nossa, aqui em Guaíra, Fulana, eu sinto talvez a "Gestor 2" vai, vai explicar isso de uma maneira mais, mais técnica. Talvez, que faltou da nossa parte, não a maior cobrança, mas uma maior, uma maior orientação dos técnicos, da importância do monitoramento da, da parte deles, entendeu? Talvez uma orientação, cobrar ia lá e falar, não, eu fui, eu fui. Mas uma orientação, uma visão de falar assim, ó, se o serviço vai funcionar, o dinheiro vai ser bem aplicado e o cidadão vai sentir o melhor serviço ali na ponta. Isso é da do seu conhecimento. Isso é da do, da, da sua dedicação" (Gestor 1).

Um dos instrumentais obrigatórios em cada parceria é o Parecer Técnico Conclusivo, o qual analisa a contas a prestação de contas final ou anual com relevância nos conteúdos dos relatórios técnicos de monitoramento e avaliação e destaca a importância de sua elaboração e da compreensão da execução das parcerias e seus resultados.

O "Gestor 1" também reconhece a importância do respaldo/apoio a comissão de monitoramento e avaliação para que tenha condições de realizar o monitoramento e avaliação, conforme é preconizado na lei.

[55] Artigo 61 da Lei n.º 13.019/2014.

> "Sabe que eu acho é o que todo toda pessoa quer dizer. Ela quer sentir a importância do serviço dela e às vezes a gente não conseguia colocar isso da melhor maneira possível porque era exigência. Você tem que ir lá, você tem que fazer e a gente não conseguiu orientar da maneira correta os técnicos, num primeiro momento. Talvez no decorrer, alguns foram amadurecendo, entendendo, né? Mas hoje estou em si que na ocasião, estou me colocando na minha situação, não tinha ainda, o amadurecimento necessário para colocar isso para todo mundo não é, em alguns momentos, os lapsos de, de, de você, ah, eu acho que se for lá, vai dar certo. Isso, não é? Mas hoje não. Hoje é consistente. Hoje eu tenho uma consistência de entendimento que isso é importante" (Gestor 1).

O ato obrigatório, segundo o "Gestor 1" foi um dificultador, pois é uma exigência burocrática que requer tempo e conhecimento para investir na elaboração de documentos e realizar o acompanhamento das parcerias. Para a compreensão destes requisitos, a experiência e o conhecimento são que dão materialidade.

> "Ah, eu acho que assim no início era todo mundo fazendo uma coisa sem saber o monitoramento, né? O papel da comissão ali, então, por mais que tinha um relatório para fazer, eles sabiam que tinha que fazer visita. Tinha um plano de trabalho para acompanhar, mas eu acho que era fazer algo sem sentido concreto para eles. Sabe aquilo que eu estou fazendo, porque eu preciso fazer, né? Mas sem fazer sentido. Então, o que eu acho todo mundo fazendo algo que não tinha sentido concreto. Aí os gestores que nem o "Gestor 1" falou o chefe de proteção também aprendendo, né? Com mil coisas para fazer. Eu lembro que eu ficava responsável por despachar documentação de, das parcerias com a comissão, para as OSCs e que tinha que organizar parecer do gestor. Eu lembro que uma vez a gente foi em uma reunião no gabinete, eu não, nunca esqueci aquilo lá. o Éder, virou para nós e falou assim, o Eder Conti, "vocês têm que pensar em política pública". Eu fiquei pensando, meu Deus, como que eu vou pensar em política pública se eu tenho que ficar me mexendo com documento?" (Gestor 2).

A exposição da vivência de "Gestor 2" trouxe as dificuldades iniciais com o exercício de monitorar e avaliar as parcerias, pois naquele momento não havia sentido em fazer o acompanhamento, pois não havia capacitação para a execução dessa função. Ela retrata também a sobrecarga das funções, inclusive nas atividades de gestão. A avaliação vincula-se que tudo era novidade, portanto todos aprenderam com o exercício de suas funções e com a sobrecarga destas funções. Todos esses procedimentos para ela limitaram pensar em políticas públicas.

O "Gestor 1" questiona sobre a funcionalidade na execução de políticas públicas por meio da Lei n.º 13.019/2014, o que de fato ocorre toda vez que a Administração Pública não possui ferramentas/recursos para a execução direta:

> "Ô "Gestor 2", só uma pergunta. Para pôr a pimenta, você concorda com a 13019, hoje, ela consegue executar um monte de política pública que, naquela hora, talvez a gente não conseguia compreender o lastro?" (Gestor 1).

O “Gestor 2” concorda com o “Gestor 1” e apresenta a burocracia como um elo de estrangulamento para o acompanhamento das parcerias:

> “Sim, perfeito. Perfeito. Mas a questão burocrática prendia, prende ainda. Se a gente for, pensar, porque é muito, muito documento, entendeu? Então, assim você pensar na elaboração daquele plano de trabalho, levantar dados, se tivesse, é tempo para fazer um diagnóstico do que precisa ser feito dentro daquela área e investir naquele plano de trabalho. Isso é maravilhoso. Isso é a política pública mesmo, né? Mas tem toda uma parte burocrática que eu percebo, que eu sentia muito que consumia assim que me deixava com os cabelos brancos, né? Então, assim, acho que um dos desafios, era as comissões executarem algo que elas não tinham propriedade. Não entender, não fazia sentido. E ficar lidando com toda aquela parte burocrática. Quando eu fui nomeada como gestora de parceria naquela época, eu entendia que era algo intrínseco a função de gestor da assistência social, mas hoje eu percebo intrínseco assim, não, eu sou gestora da assistência social, faz parte eu ser gestora desse contrato, né? Vamos dizer eu sou responsável por ele, mas hoje eu tenho compreensão, sim, dos detalhes do gestor da parceria, né?” (Gestor 2).

O “Gestor 2” apresenta a burocracia como um dificultador, mas, em contrapartida, diz que o levantamento de dados, ou seja, o diagnóstico, requer tempo, de fato é uma verdade, mas do ponto de vista de gestão, o planejamento é uma obrigação a ser cumprida pela Administração Pública, desta forma, é necessário ter referências de dados concretos para que possa investir o recurso público nas prioridades, pois, o recurso financeiro é finito.

É importante refletir se são muitos documentos e existe uma limitação burocrática para a elaboração de todos eles ou se existem inconsistências na elaboração dos documentos devido à própria limitação técnica e operacional que condicionam a sobrecarga de trabalho. A questão pode não ser a burocracia, mas sim a qualificação dos servidores envolvidos em todo processo de execução e gestão, para que de fato exista eficiência na máquina pública. E a qualificação profissional requer investimento e também planejamento.

Para o “Gestor 2” houve um processo de amadurecimento que foi passo a passo para todos e colocou que fica a cargo da chefe de proteção social a maior parte das parcerias, já que a maioria dos serviços é de proteção social especial de média e alta complexidade.

> “E aí hoje eu olho para trás, eu percebo assim, foi um passo a passo, com as OSCs, com as comissões tal, hoje está sendo a parte do gestor da parceria, então o gestor da assistência social deixou de ser gestor das parcerias, porque a “Gestor 3” foi compreendendo que ela não daria conta, né, de ter essa responsabilidade. E aí ela subdividiu com as chefes de proteção, né? Da básica e da especial, mas, ainda sobrecarrega especial, porque a maior parte das parcerias é de proteção especial. Hoje está nessa fase do, de, de apropriar do papel do gestor. Por quê? Ele vai ter que visita in loco com esse olhar, ele vai ter que fazer relatório de monitoramento, né? Aí um dos desafios que está sendo agora no momento é trazer o monitoramento para o gestor e a comissão homologar. Né? Porque a comissão fazia o relatório e o gestor estava homologando, mas aí a. Teve uma mudança do decreto, apesar que não alterou isso, mas a gente viu uma oportunidade de mudar o fluxo. Então assim, de o gestor fazer o relatório e dele ser homologado para pela comissão. Né?” (Gestor 2).

Quando o "Gestor 2" apresenta todo processo burocrático, é essencial refletir sobre a profissionalização que a legislação propõe na mudança de paradigma, pois requer conhecimento sobre Políticas Públicas, planejamento, gestão e, junto a esse conhecimento, deve estar vinculado a um diagnóstico que irá traçar as prioridades, as reais necessidades de serviços e programas dentro de um município, portanto, o investimento público será direcionado a questões que de fato precisam de investimento para minimizar ou superar a questão social, ou seja, as demandas que a população vivencia, sofre e requer apoio, dentro da perspectiva de garantia de direitos.

Quanto ao fluxo, o monitoramento e avaliação deve ser realizado pelo gestor da parceria com a homologação da comissão de monitoramento e avaliação, porém no município de Guaíra, o processo foi alterado, sendo feito o inverso, por dois motivos:

1º A Comissão de Monitoramento e Avaliação recebe percentual de 15% a 20% para realizar o acompanhamento da parceria, que é um "trabalho extra" e o gestor não é remunerado para exercer esta função; os membros da comissão de monitoramento e avaliação também exercem funções de gestão como chefes de CRAS e CREAS;

2º O gestor da parceria é também gestor da política pública, portanto não possui condições de executar esse acompanhamento das parcerias pactuadas pela Assistência Social, pois existem várias parcerias e requer um tempo para análise do cumprimento do Plano de Trabalho.

O próprio fluxo foi adequado devido à sobrecarga do gestor, mas não se demonstrou efetivo, pois tanto o gestor quanto os membros da comissão de monitoramento e avaliação possuem sobrecarga na execução de suas funções.

Quanto aos facilitadores, a própria comissão de monitoramento e avaliação é um, pois é um recurso para acompanhar e contribuir com a OSC parceira, visando os benefícios aos usuários dos serviços pactuados. Segundo o "Gestor 3", destaca-se:

> "Os facilitadores? Eu interpreto como essas comissões. É. É uma situação bem facilitadora para a gente detalhar, entender Plano de trabalho, é ficar mais próximas das entidades. Quando traz a proposta de gestor, na responsabilidade do gestor, acaba que a gente realmente, às vezes acha um pouco pesado, adiante a tanto de trabalho que tem todos os dias. Até acho que tinha que ser uma gestão no monitoramento e uma comissão que não fizesse parte do trabalho do seu dia a dia, né? Porque a gente sabe das responsabilidades disso. Então quando você traz mais essa carga fica um pouco pesada. Falar sobre isso, mas eu vejo que é um papel muito importante, principalmente para a gente, é garantir que, de fato, o recurso chegue até aquela localidade, seja administrar de forma produtiva, então, tem os pontos produtivos e os negativos. Do meu ponto de vista, são esses" (Gestor 3).

O ponto de vista do "Gestor 3" é um olhar sobre a ótica da profissionalização, pois sugere que a comissão de monitoramento não tenha outras funções além do acompanhamento da parceria. Quanto ao papel do gestor, de fato há uma grande responsabilidade sobre o acompanhamento da parceria, sobre os resultados e os benefícios que ela gera ou deixa de cumprir. Também é destaque relevante a aproximação com as organizações da sociedade civil, o que representa ampliar o conhecimento sobre o funcionamento do terceiro setor.

A análise do "Gestor 2" questiona sobre as figuras apresentadas pela legislação, bem como uma terceira pessoa, ou seja, a legislação apresenta lacunas, ora trazendo a figura do Gestor, outra da Administração Pública, outra do Administrador Público e ora a Comissão de Monitoramento e Avaliação, gerando uma "confusão" na interpretação das obrigações:

> "Quando a gente lê a 13019, às vezes eu tenho a sensação que falta um terceiro. Um terceiro ator aí porque ela traz a função da administração pública e aí ela fala lá que a administração pública deverá nomear o gestor, deverá emitir relatório de monitoramento com as informações tal. Depois ela traz o papel do gestor e depois traz o papel do monitoramento. Então não fico. Eu fico pensando, às vezes se não teria que ter uma terceira pessoa, que é a administração pública?" (Gestor 2).

A legislação apresenta estas figuras com os seguintes conceitos:

Quadro 14 - Conceitos sobre figuras da Lei n.º 13.019/2014

Comissão de Monitoramento e Avaliação	Gestor da Parceria	Administrador Público	Administração Pública
"órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública".	"agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização".	"agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros".	"União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal".

Fonte: Lei n.º 13.019/2014 – Artigo 2º.

As figuras dos membros das comissões, gestores (política pública e parceria), administrador público e administração pública são fundamentais no desenvolvimento das parcerias, portanto é necessário conhecer o conceito e o papel de cada um.

O artigo 2º da lei estabelece conceitos e responsabilidades destes atores, tanto da Administração Pública quanto das Organizações da Sociedade Civil. Diante do exposto, a comissão de monitoramento e avaliação que deverá monitorar e avaliar as parcerias; o gestor da parceria tem o foco na gestão e tem poderes de controle e fiscalização da parceria; quanto ao Administrador Público, ele é quem assina os termos, mesmo que a função seja delegada a terceiros; e cabe à Administração Pública a organização de recursos em todas as competências para garantir a execução do acompanhamento das parcerias.

Portanto, possuem responsabilidades: Diretor/Gestor da Política Pública, Diretorias que organizam os documentos das parcerias, no caso do município de Guaíra, a Diretoria de Compras e posteriormente a Diretoria de Planejamento e o Prefeito, sendo esses responsáveis por dar condições de trabalho aos gestores de parcerias e às comissões de monitoramento e avaliação de acordo com a dinâmica de fluxo decorrente do município de Guaíra.

O "Gestor 1" apresenta reflexões importantes sobre a sobrecarga de um gestor de política pública que assume a responsabilidade de atuar também como gestor de parcerias, pois ele deve pensar em todos os problemas e soluções que ocorrem no cotidiano da gestão pública para sanar e efetivar os serviços e programas propostos. A gestão requer planejamento e os serviços ocorrem tanto por execução direta quanto indireta, dessa forma, pensar em condições de trabalho é pensar na execução da Política Pública:

> "Por que? Esse gestor vai ficar por conta de pensar as parcerias dentro da assistência. Ele vai fazer um chamar as comissões de monitoramento e reuniões, vai fazer isso, fazer aquilo que seria a função do gestor da assistência. Mas olha que a função do gestor da assistência fazer valorização da política pública, de assistência também. E se ele ficar por conta da gestão, das parcerias e as outras e os outros problemas que aparecem no dia a dia, vamos pensar, CCI vamos pensar, CREAS, vão pensar tudo. Tem que conversar, tem que conversar com o conselho tutelar, tem que sair, sabe? Ai não chega, não vai ter perna. Ele não vai ver, não vai realizar um bom serviço" (Gestor 1).

Compreender o papel do gestor é fundamental, mas sem a qualificação adequada não será viável o planejamento, pois para sua efetividade o conhecimento é diferencial para o funcionamento adequado de toda estrutura.

Outro destaque que o "Gestor 1" faz é sobre o investimento, que deve ser decidido pelo gestor da política pública e esse investimento deve ser munido de diagnóstico, mapeamento sobre os serviços executados, ausências de serviços, demanda reprimida e resultados existentes

para que tenha condições de definir as prioridades municipais. O investimento precisa de dados quantitativos e qualitativos para devolver à população os benefícios e serviços de acordo com suas necessidades (quais são as prioridades no município?):

> "É a definição do serviço. Gestor 2, definição da prioridade do investimento do dinheiro é do gestor da pasta, o gestor de parcerias, ele não tem que influenciar nisso. O que ele pode apontar para o gestor da pasta? Ó, você está investindo dinheiro aqui, não está certo?
> Deve melhorar ainda isso, mas quem define o local que vai investir o dinheiro é o gestor da pasta" (Gestor 1).

A entrevista do "Gestor 1" remete ao papel do monitoramento e avaliação que demonstra os resultados dos investimentos, qual o valor do orçamento? Quanto de recurso é necessário para cobrir/atender às prioridades da Assistência Social? Estas perguntas fazem parte do planejamento.

A atual gestora de Assistência Social deixou de ser a gestora das parcerias e colocou duas técnicas de serviço social à disposição para organização e análise de documentos referentes às parcerias, visando dar apoio a gestores e comissões de monitoramento e avaliação, conforme destaca o "Gestor 2" abaixo:

> "Então, nesse sentido que o "Gestor 1" falou, eu acho que houve um avanço, vamos dizer assim, né? Porque é mais ou menos o que há, já que eu e a "Benê" estamos fazendo lá dentro da diretoria, mas ainda não está regularizado, né? No organograma, né? E tudo mais, Assim. E assim, só voltando nessa pergunta que você falou de um dos desafios do monitoramento, eu acho que lá atrás foi a quantidade de processos pra, pra cada comissão que na época chegava a ser 6. Eu acho que isso foi um dos maiores desafios e um dos maiores riscos assumido, eu acho, sabe, porquê além de fazer a sua atribuição, você tinha que monitorar seis serviços, mas hoje, com a gente, ainda não tem nome ali, né? Mas assim, para o setorzinho ali que estamos eu e a "Benê" é mais ou menos isso, ajudar até os gestores de parceria a monitorar prazos, como está a evolução da das comissões? Como que está a evolução da parceria, apoio em reuniões em planejamento, apoio. Eles lá que nem agora, que está chegando as Coordenadoras de proteção social especial e da proteção social básica, né? como gestoras de parceria. Então eu acho que isso pra, pro gestor da parceria e pro chefe da proteção é, eu acho que é muito válido, por isso hoje, para eu passei no sistema anterior, eu acho que você ser chefe de uma proteção tendo é, como fala, ter essas pessoas dentro da diretoria para fazer isso" (Gestor 2).

Portanto, existe na Diretoria de Assistência Social um setor, não regulamentado, para realizar procedimentos de orientação e organização de todos os processos referentes a parcerias com o terceiro setor. O seu relato demonstra o avanço do acompanhamento que reduziu o número de parcerias por comissões e o gestor da política pública não assume a função de gestor de parceria.

Esses apontamentos apresentados pelo “Gestor 2” reconhecem a importância do aparato técnico, ou seja, direcionamento para “pensar” as parcerias, o que é estabelecido conforme o Artigo 8º da Lei n.º 13.019/2014: capacidade operacional, rigor técnico, gestores habilitados e cumprimento de prazo. E caberá à Administração Pública garantir a capacitação de pessoal e recursos que possibilitem a capacidade técnica e operacional para o acompanhamento das parcerias. A compressão da execução está diretamente ligada à vivência, a prática voltada para o acompanhamento dos serviços desde o planejamento ao olhar para o diagnóstico até a prestação de contas.

3.2.8 O olhar do beneficiário da Assistência Social

O usuário ou beneficiário tem o papel de protagonista no cumprimento da política pública, pois ele a recebe e ela pode contribuir para a construção de projetos de vida ou para mudanças durante o percurso.

A entrevista com o beneficiário demonstrou que ele não compreende a diferença das políticas públicas executadas pela organização pesquisada, que atua com serviços nas áreas de Assistência Social e de Qualificação Profissional. O entrevistado reconhece a qualificação profissional e as oficinas socioeducativas que são da Assistência Social, apontando como referência os profissionais responsáveis pela execução das atividades. Abaixo segue a transcrição da entrevista com o beneficiário do serviço e o seu olhar sobre a OSC:

> **“No que você participou o que você fazia no SOS?**
> Eu fiz 3 cursos lá, né? Eu fiz, é, marketing pessoal, empreendedorismo, auxiliar administrativo e informática”.
>
> **“Você participava das oficinas do serviço de convivência?**
> Sim, sim. Eu participava junto com a Elianinha, a Carol, a Alana e a Pamela”.
>
> **“Como foi essa experiência nas oficinas?**
> As oficinas meio que era pra você pode aprender de uma forma diferente, vamos dizer assim, né? Aprender com a arte, aprender, é, estando com mais pessoas perto, né? Todo mundo junto, unido”.
>
> **“E quanto tempo que você ficou lá no SOS?**
> Acho que foi um ano e meio, mais ou menos”.
>
> **“Você sabe em que áreas que SOS atua? Oferece os serviços dele?**
> É cursos, é qualificativos ou não?
> E você sabe, me dizer de onde que vem o financiamento dessas atividades?
> Muitas das vezes são por meio de doações, né, de, acho que é, se eu não me engano arrecadações também, de bingo, os que eles fazem ou repasses das prefeituras. Certo?”

Em relação ao monitoramento e avaliação, ele trouxe que participou dos promovidos pela organização, e avaliou os cursos como uma oportunidade de crescimento e que trouxeram benefícios ao seu desenvolvimento. Mas ele não reconhece o papel da Assistência Social por meio de serviço de convivência e fortalecimento de vínculos executado na organização. A entrevista também demonstra o sentimento de pertencimento que atende à perspectiva do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Em relação ao outro jovem que seria entrevistado, este recursou à participação na entrevista por alegar a possibilidade de vivenciar fatores que o deixariam desconfortável.

Quanto à sustentabilidade, a OSC realiza pequenas campanhas para arrecadação de recursos financeiros, como o caso do bingo, mas em suma os recursos financeiros são na maior parte públicos. Abaixo seguem as transcrições sobre o monitoramento e avaliação a partir do olhar do beneficiário do serviço executado pela OSC:

> **"E você, em algum momento participou de monitoramento ou avaliação das atividades e cursos que você realizou no SOS?**
> Sim, era feito quase sempre".
>
> **"E como que você avalia as atividades proporcionadas pelo SOS?**
> Ah, eu avalio como! É cursos, é, que agregam bastante conhecimento para as pessoas, tanto como conhecimento profissional quanto conhecimento pessoal. Como lidar como pessoa no meio da sociedade".
>
> **"E o SOS, ele trouxe alguma mudança para a sua vida?**
> Trouxe, é porque, foi lá que eu aprendi a começar a mexer no computador, né? Eu não tinha esse acesso em casa, então mudou bastante coisa também, no curso de informática, no curso de administração, eu comecei a ter uma noção como era o setor administrativo de uma empresa, né? Como funcionava pra você pode administrar seu dinheiro mais, certo? No marketing a importância dele no mercado também.
> E nas oficinas a lidar com temas que eram abordados, né? Atualmente discutidos e a lidar com pessoas também, né? Que querendo ou não, vivemos numa sociedade".
>
> **"E você lembra assim de algum tema que foi muito provocativo ou chamou a sua atenção?**
> Geralmente, as de sexta-feira feita pela Alana era bem chamativa, que era muito sobre sexualidade, né? É. Intolerância, tudo que aborda de certa forma, um tema que é delicado, mas que ela trazia de forma... De forma que não é, não agredia. Se tornava algo discutível, né? Sem brigas, sem nada".

A atividade executada nas sextas-feiras eram oficinas socioeducativas do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos que contribuíram para o desenvolvimento de habilidades, cidadania, liderança, autonomia e para a convivência em sociedade, principalmente com o foco no sentimento de pertencimento e respeito às diferenças. Mesmo não compreendendo que o serviço no qual estava inserido era de Assistência Social, o beneficiário

tem clareza sobre o acompanhamento por meio de monitoramento e avaliação, mas sua visão é com foco na qualificação profissional.

3.2.8 Os instrumentais e ferramentas utilizados no monitoramento e avaliação

Em sequência, no objetivo 4, a proposta foi analisar os instrumentos e ferramentas utilizadas no monitoramento e avaliação das parcerias. O objetivo 4 visa **identificar os instrumentos e/ou ferramentas utilizadas na realização do monitoramento e avaliação das parcerias.** Os questionários aplicados focaram em duas questões específicas:

1) Efetividade dos instrumentos sobre resultados e execução do serviço; e

2) Efetividade sobre o monitoramento e avaliação.

E foram levantadas as seguintes informações sobre os instrumentos técnicos para a apresentação de informações da execução e resultados dos serviços:

Tabela 28 - Efetividade de instrumentos técnicos

Efetividade	Poder Público			Terceiro Setor		
	Sim	Não	S/I[56]	Sim	Não	S/I
Os instrumentos técnicos para a apresentação de informações da execução e resultados dos serviços são efetivos?	6	1	-	4	2	1
Os instrumentos técnicos e/ou recurso para realização do monitoramento e avaliação são efetivos?	4	3	-	1	4	2

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Sobre a efetividade dos instrumentais, observa-se que para a apresentação da execução e de resultados são usados o Relatório Mensal de Atividades e o Relatório de Execução do Objeto (anual) elaborados pela OSC. Para a Administração Pública, a Tabela 27 demonstra que esses instrumentais são efetivos em 86% das respostas e, para a OSC, são efetivos em 57% das respostas. Em relação aos instrumentos e recursos referente ao monitoramento e avaliação, apresentaram os seguintes resultados: em relação à Administração Pública, 57% das respostas veem com efetividade, já as respostas da organização, 14% responderam que são efetivos.

Quanto à questão ***"Como avalia a execução do monitoramento e avaliação das parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil na área da Assistência Social?"*** foram levantadas as seguintes informações, segundo os funcionários da OSC:

[56]S/I = Sem informação.

Tabela 29 - Avaliação do monitoramento e avaliação

Como avalia a execução do monitoramento e avaliação das parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil na área da Assistência Social?	Terceiro Setor
Ausente.	2
Continuo com realização de visitas e trocas com a organização.	3
Analisou a execução e possibilitou melhoras no serviço.	2
Não respondeu.	1

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos questionários.

Quanto a avaliação da OSC em relação à realização do monitoramento e avaliação, nota-se à partir da Tabela 29 que:

- 28,6% declararam que é ausente;
- 42,9% declararam que é contínuo com visitas e trocas com a organização;
- 28,6% declararam que a análise contribuiu para a execução e possibilitou melhoras no serviço;
- 14,3% não respondeu.

Alguns profissionais, responderam mais de uma alternativa.

3.2.8.1 A análise da Comissão de Monitoramento e Avaliação sobre os instrumentais de acompanhamento das parcerias

Em relação à Administração Pública, sobre os instrumentais destaca-se:

> "É, os instrumentais embora eu acho que seja bastante complexo, eu acho que ajuda muito, ajuda muito. Só que infelizmente é que muita gente não sabe escrever. Não sabe aferir o resultado. E aí de repente a gente que está enquanto monitoramento, as vezes a gente também não sabe, é se fazer entender. Ou às vezes até né? Ó de que forma você vai colocar? É eu me recordo de um relatório que estava escrito né? Ah TO[57], o que que a TO fez Terapia ocupacional. Oh beleza! Ainda bem que não foi psicologia, né? Porque senão ia dar ruim. Mas (risos) isso eu acho complicado, gente então não sei, vamos, vamos no bate-papo aí pra eu me recordar de mais coisa meninas" (Membro da Comissão 1).

O "Membro da Comissão 1" coloca a complexidade e, em contraponto à ajuda dos instrumentais, ela o reconhece como um diferencial importante para a elaboração dos documentos necessários ao acompanhamento da parceria. Alega que a limitação está em não saber mensurar resultados, tanto a OSC quanto a Administração Pública e, diante desta demanda, é identificada uma questão que requer investimento em capacitação, para que todos estejam aptos a mensurar e aferir resultados a partir de indicadores consistentes e confiáveis.

[57] TO = Terapeuta Ocupacional.

> "Eu acho assim, que os instrumentais eles são, eles são assim, eles foram bem elaborados né? Na parte dos relatórios até uma, não sei, não cabe aqui mais uma dúvida que eu fiquei. Hoje é a comissão ela faz o relatório técnico e o gestor homologa é o contrário. Nos instrumentais que eu estava lendo é o contrário. É o gestor da parceria faz o relatório técnico, independente da prestação de contas se é mensal, semestral ou anual. É, e a comissão homologa independente do monitoramento que ela faz na entidade, seja pra visita, é era isso mesmo?" (Membro da Comissão 3).

A dúvida levantada pelo "Membro da Comissão 3" trouxe a inversão de papéis assumida pelo município, já que os gestores das parcerias eram também gestores da política pública, o que também proporciona a sobrecarga e com ela a inviabilidade de acompanhamento da parceria. Sobre esta questão, a Lei n.º 13.019/2014, o Artigo 59 diz: O Relatório de Monitoramento e Avaliação deverá ser emitido pela Administração Pública, devendo ser homologado pela comissão que o homologará. Aponta-se que no Artigo 61 são destacadas as obrigações do gestor, entre elas acompanhar e fiscalizar a parceria.

> "Até o que a Membro da Comissão 2 falou é interessante nesse ponto que eu tinha falado inicialmente da comissão homologar, na lei ela não deixa claro quem faz o relatório técnico de monitoramento e avaliação. Ela coloca obrigações do gestor. Ela não cita claramente que é o gestor. Mas também não cita a comissão. Aí eu fui pesquisar outros modelos na internet e foi onde que eu achei que o gestor da parceria faz aquele relatório contendo a questão questões principais pra serem avaliadas, né, que eu não vou lembrar agora tudo. Então foi isso que a Membro da Comissão 2 falou, você vai e volta e não fica ainda claro, ainda você fica na dúvida" (Membro da Comissão 3).

Este é um ponto de estrangulamento na legislação, pois apresenta inconsistência naquilo que trata sobre o papel e a função entre Administração Pública, Gestor, Comissão e Administrador. O "Membro da Comissão 3" trouxe interpretações da legislação e o papel da homologação por meio da comissão de monitoramento e avaliação, cabendo ao gestor assumir de fato a efetivação da execução de suas responsabilidades em conformidade com a normativa.

No ponto de vista do "Membro da Comissão 2" é importante, pois coloca os instrumentais elaborados especificamente para elaboração dos relatórios e acompanhamento das parcerias e as normativas que norteiam o desenvolvimento dos serviços pactuados:

> "Você não está falando de instrumentais, é você não está falando só dos instrumentais que foram criados, você está falando da questão também das da leitura, de, de materiais, tudo isso? Tipificação, as orientações pra realiza desde um instrumental a qualquer artifício para o desenvolvimento dessa atividade, desse serviço. Bom, Além dos instrumentais, né? Que foram criados pela seção de parcerias, né? É a gente num fala quase que né? Também da questão da comissão de seleção, né? Agora veio a minha cabeça essa questão também, né da seleção, quanto do monitoramento da avaliação eu penso que além dos, eu penso que além dos instrumentais que foram criados pela seção de parcerias né? Pra facilitar e são instrumentais, né? Que são a maioria também padronizados, né? Pela lei e cada município aí também com as suas adaptações, né? Nesses instrumentais. Eu entendo assim que eu sempre utilizei muito, eu sempre recorri a lei comentada, né? A 13019 comentada e principalmente eu penso assim que a gente tem que pensar muito na parte técnica daquele serviço" (Membro da Comissão 2).

O “Membro da Comissão 2” trouxe a importância de seguir as orientações técnicas dos serviços, já que a Assistência Social possui norteadores sobre os serviços tipificados, portanto é um recurso fundamental tanto para a execução quanto para o monitoramento e avaliação, pois existem diretrizes para apoio e serão facilitadores no desenvolvimento das atividades e do acompanhamento da parceria. O “Membro da Comissão 2” alega que:

> “Então eu sempre recorria muito se era serviço de Centro Dia, orientações técnicas do serviço Centro Dia, tipificação, né? Então assim eu recorria muito aos conhecimentos da nossa área profissional, porque não tem como você fazer, né? Tirando a questão aí quantitativa, não tem como você falar, né? De um alcance de resultado, de avaliação se você num, num, num recorre a esses materiais que você tem a sua disposição, né? Então acho que é uma questão que tem que haver bastante leitura, né?” (Membro da Comissão 2)

Para o “Membro da Comissão 2” a instrumentalização para o acompanhamento da parceria está diretamente ligada à qualificação profissional, no reconhecimento das normativas específicas da política pública. E a qualificação profissional também está representada no uso adequado das normatividades e aparatos da Assistência Social, como trouxe o exemplo da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e as Orientações Técnicas do serviço Centro Dia.

O “Membro da Comissão 1” destacou a criatividade como um recurso que faz a diferença na execução dos serviços, como um mecanismo para a garantia desta ação ao beneficiário da política pública:

> “É tem uma coisa assim aí é um, um, um pensamento meu, né? Que eu sempre observava também e a Sogube é muito rica nisso, na criatividade. (risos)
> Eu achava uma coisa assim tão sensacional, a época da pandemia, né? Estava muito evidente isso. Cartilhas de entregar e aquilo ser uma possibilidade de serviço de convivência né? Então a gente entender essa criatividade dentro daquilo que está tipo ficado pra gente né? E a gente abrir é, é, essa visão. Isso eu acho muito interessante que que além, para além da, né?” (Membro da Comissão 1).

O “Membro da Comissão 1” fez uma observação muito pertinente em analisar os detalhes da proposta de trabalho das organizações, na qual ele olhou para a criatividade de uma OSC sobre como ele promoveu o acesso ao serviço no período da pandemia, portanto é um reconhecimento do trabalho desenvolvido pela OSC que não está escrito no Plano de Trabalho e pode ser que eles também não descrevam nos relatórios de atividades mensais.

O “Membro da Comissão 1” também destaca o papel da compreensão dos recursos existentes na Assistência Social, como os documentos em relação às Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social, Lei Orgânica de Assistência Social, Política Nacional de

Assistência Social, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e outros fundamentais para nortear a execução e a compreensão dos serviços de Assistência Social:

> "De todo o aparato, conforme a Membro da Comissão 2 traz, que é riquíssimo e importantíssimo, você entender e saber daquilo que tá tipificado, daquilo que a legislação nos traz, os cadernos de orientação, mas também ver a riqueza na criatividade pra executar aquilo, né? Num ficar engessado. Então, a observação eu acho muito é apropriada também. E o diálogo, né? Porque se você chega, é, num lugar também e só observa e você não compreende aquela ação né? Aquela uma ação de repente, ah, servir um pedaço de bolo, vamos supor, mas qual a finalidade daquele servir um bolo? Aquilo não está tipificado, aquilo, mas de repente é de desse entrosamento, de fazer a aproximação com o outro, quebra o gelo, essa socialização e sim, possibilitar a convivência. Então, isso eu acho muito rico, né? Porque a gente precisa também observar isso, né" (Membro da Comissão 1).

Um olhar para além das normativas, para como as organizações e sua equipe realizam as intervenções para promover o acesso a direitos, bens e serviços, como algo tão fundamental quanto a legislação e normativas da Assistência Social. Ela reforça a criatividade como um recurso diferencial na execução das parcerias, pois é a criatividade que deixa o serviço mais atrativo e consegue trazer o beneficiário para participar das atividades.

Segundo o "Membro da Comissão 1" o fator trazido pelo "Membro da Comissão 2" é importante, como também o estabelecimento de diálogo com as organizações da sociedade civil, a compreensão da proposta de trabalho e os recursos usados para atingir o público-alvo, desta forma o monitoramento e a avaliação atingirão seus objetivos.

Aponta-se que a maturidade do "Membro da Comissão 1" demonstra que cada atividade apresenta um objetivo e uma justificativa que darão sentido à proposta de trabalho e, por meio deste amadurecimento, ela pode se colocar no lugar do profissional que está na organização da sociedade civil e reavaliar a sua trajetória enquanto o seu papel como membro de Comissão de Monitoramento e Avaliação:

> "Ou Membro da Comissão 1 e agora vem uma questão aqui na minha cabeça, que hoje eu olho com outro olhar que era a questão do serviço de acolhimento, eu acho o Centro Dia que era o Cantinho da Beleza, lembra que tinha lá? O tanto que houve implicação com aquilo. E a psicóloga todas as vezes que eu fazia visita ela tentava explicar aquilo e eu tinha um meio que um ranço daquilo, e hoje eu vejo aquela atividade com outros olhos, por quê? Se eles estavam ali fazendo com todo mundo junto, se tinha uma conversa, uma questão ali do cuidado e a gente criticou muito aquilo, então né? Nossa senhora, eu tenho mania de falar muito alto, gente. Então, hoje, eu me coloco mais no lugar dos profissionais da entidade, sabe? Assim, hoje eu consigo ver algumas coisas que eles propõem como, né? Que está ali dentro do que do que realmente faz parte do serviço" (Membro da Comissão 2).

O “Membro da Comissão 2” apresentou a relação de respeito à OSC e a seus profissionais, visando compreender o seu processo de execução e o tempo trouxe o seu amadurecimento ao olhar para um serviço e compreender a individualidade de cada ação em concordância ao Plano de Trabalho. A finalidade de uma atividade recorre a intervenções e ferramentas que possam responder às necessidades da demanda em atendimento e muitas vezes o educador ou o técnico executor precisará adaptar ou ser criativo para alcançar a demanda.

Ao fazer uma avaliação geral sobre a Lei n.º 13.019/2014, os membros de comissões de monitoramento e avaliação trouxeram as seguintes informações:

> “Fazendo um apanhado geral eu acho que o poder público tinha que ter uma pasta para tal. A seção de parcerias contribuiu demais, mas era pouco, né? Eu acho que é necessário pensar em concurso para tal, pra fazer parte de comissão mesmo, pra montar esse setor, eu acho que seria um ganho, porque pra se conseguir fazer algo com excelência a gente precisa de tempo e dedicação. Com tudo que nos surge no dia a dia acho que fica difícil fazer as duas coisas com essa excelência que a gente busca. Né? Alguma coisa sempre vai ficar. Com todos os dificultadores que teve, né? Nós ficamos aí dois anos pra aceitar que a lei iria ser implementada, né? E ficou naquela de que vai, vai, vai, não, ela vai chegar e um dia ela chegou e a gente ainda não tava preparado, né? E hoje em dia eu acho que trabalhos ótimos são feitos? São? Tem muitas lacunas, sim, como todos nós apontamos né?” (Membro da Comissão 1).

Para o “Membro da Comissão 1” a Seção das Parcerias foi um diferencial para a parcerias, mas os recursos desse equipamento eram mínimos diante da complexidade das relações de formulação de propostas, celebração e acompanhamento de todos os processos celebrados entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Justifica-se que o espaço para olhar para as parcerias deve ser repensado e trazer maiores recursos para o acompanhamento de todo processo de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Ela destaca esta proposta como algo planejado e com gestão contínua por meio de realização de concurso, inclusive para fazer parte das comissões de monitoramento e avaliação.

Quanto ao monitoramento, o “Membro da Comissão 1” diz:

> “A questão monitorar, de tudo, é avanços como a gente também colocou no começo, a lei em si foi um avanço, mas eu acho que seria pertinente pensar nessa questão de criar esse, não sei se uma secretaria, uma diretoria, uma pasta, um, mas criar essa função de que, um setor para gerir isso. Então tudo aquilo que o setor que o que a seção de parceria já fazia, mas que tenha também pessoas já com essa função única e exclusiva de aceitar, né? Porque já começa lá, né? quando você propõe um edital, nessa é comissão de avaliação desses projetos, de tudo e a comissão de acompanhamento. Eu acho que isso seria uma possibilidade de efetivar a 13019 com mais maestria eu acho. Uma opinião” (Membro da Comissão 1).

Para o "Membro da Comissão 1" ocorreram avanços desde a implantação da Lei n.º 13.019/2014. A vivência do "Membro da Comissão 1" apontou para a criação de uma Diretoria/Secretaria com cargos direcionados específicos para esse departamento por meio de concurso, sendo apresentada esta proposta mais de uma vez em sua entrevista. Bem como trouxe a demora do município em se organizar para a implementação da lei, ou seja, o planejamento que poderia ter sido realizado durante o exercício de 2016, com preparação de funcionários públicos para a realização dos procedimentos da nova legislação ou a partir da transição entre os exercícios 2016/2017 após as eleições.

O "Membro da Comissão 3" reconhece a importância da legislação, mas também apresenta a necessidade de avanços e apresentou a importância de colocar em dia a prestação de contas e a organização do papel e função do gestor de parceria e da comissão de monitoramento e avaliação:

> "Eu acredito que a lei, ela veio, é, ela foi muito importante né? Foi um marco muito importante. Ainda precisamos avançar em muitos aspectos né? Como de fato no monitoramento, na prestação de contas em dia né? É, eu acredito que eu não sei como que é em outros municípios, pensando que se o gestor da parceria pudesse fazer, nesse modelo que a gente pensou, né? Que se fosse o formato ideal. O gestor acompanhar e a comissão ajudar, né. Que o gestor é uma função maior aí nessa parceria vamos dizer assim, mas aí cabe a cada um aceitar ou não? Eu acredito que por exemplo é em Guaíra se houver essa possibilidade de remunerar o gestor da parceria, não sei se tem. Não sei, tá gente? Estou falando aqui da minha cabeça. Mas também acho que nem se remunerar se a maioria venha querer. Porque é uma responsabilidade muito grande. É, eu não sei em questão de orçamento, né? Da prefeitura. Se pudéssemos remunerar gestor da parceria e colocar mais gestores de parceria e mais comissões talvez conseguisse fazer um trabalho melhor ainda do que já está sendo feito, mas acho que fugiu totalmente, né? Da pergunta (risos)" (Membro da Comissão 3).

O "Membro da Comissão 3" trouxe a possibilidade de remuneração da função de gestor de parceria, para que de fato execute suas responsabilidades, visando sanar a demanda de sobrecarga de trabalho e melhorar o acompanhamento da parceria, ou seja, dar condições para a realização do trabalho. Em contraponto, também apresenta a limitação dos servidores em assumir esta responsabilidade e do outro a garantia de recursos no orçamento público para o exercício desta função remunerada, pois haverá impacto em deixar funcionários públicos exclusivamente para o trabalho no acompanhamento das parcerias com as organizações da sociedade civil. O que também demanda o planejamento para a previsão inclusive orçamentária na Assistência Social e nas outras políticas públicas que possuem parceiras com as organizações da sociedade civil.

Para o "Membro da Comissão 4" a Administração Pública deveria olhar para o papel do monitoramento e avaliação e para a organização das funções necessárias para o acompanhamento das parcerias, o reconhecimento deste trabalho:

> "É, mas voltando aí ao assunto eu acho que, é muito importante que a administração pública ela tenha realmente é a consciência da importância que esse trabalho de monitorar tem, né, é que valorize esse trabalho, né? Porque realmente é uma sugestão muito legal essa que as meninas deram aí, né? Que a gente enfrenta essa dificuldade enorme, a gente realmente quer prestar isso, acompanhar e monitorar com muita qualidade e não consegue porque são várias funções, né? Que se sobrepõe aí e a gente acaba se perdendo e não consegue, é, prestar essa qualidade necessária. Então eu acho que a consciência, né? Do poder público de realmente que ele vai estar contribuindo tanto com a população, quanto pra com ele mesmo né? Pra evitar futuros problemas aí, né? Então tem que realmente se despertar pra importância que é esse acompanhamento né? De qualidade e eu acho assim também, é, uma ideia que me passou pela cabeça eu não sei, a "Chefe da Seção das Parcerias" às vezes, talvez pra ela fazer as andanças dela aí ela deve ter conhecimento a gente podia ter acesso a boas práticas né? De 13019. Né? Às vezes se espelhar né? Não dá pra se espelhar em Barretos, né Membro da Comissão 1? Então eu acho assim muito interessante a gente poder já ir acompanhando pessoas que estão um pouco mais a frente, né, pra que a gente não sofra tanto né? Como que essas pessoas como que esses municípios tem feito, né? Pra não sofrer tanto nesse acompanhar aí, nesse monitorar, por exemplo, né. Como que é a organização? Como que é a estrutura? Como que é o funcionamento? Então eu acho legal é poder ter acesso né? Essa partilha aí de outros municípios talvez" (Membro da Comissão 4).

O "Membro da Comissão 4" acorda com as propostas apresentadas pelo "Membro da Comissão 1" e "Membro da Comissão 3" a partir do olhar da Administração Pública de forma consciente e que de fato contribua com a população, assegurando seus direitos, é a profissionalização e o reconhecimento destas funções intrínsecas na política pública.

3.2.8.2 A análise da OSC sobre os instrumentais de acompanhamento das parcerias

A equipe da OSC foi questionada sobre os instrumentos que usam para demonstrar a execução, cumprimento de metas e resultados de parcerias e responderam:

> "Transparência" (Administrativo 2).

> "Toda semana, toda semana a gente posta oficina, toda semana não, todos os dias a gente faz a postagem do que está sendo feito e executado" (Educador 4).

> "Os relatórios mensais" (Educador 3).

> "As postagens, não vão só como postagens elas vão ela vai com texto" (Administrativo 1).

> "Sim, a gente a gente explica o que está sendo feito com os adolescentes" (Educador 4).

> "Nós fizemos, é, nós investimos na qualificação e capacitação da própria equipe, com relação a isso, mídias sociais, publicação, pra não ficar somente na dependência de uma pessoa só" (Administrativo 1).

> "Fez capacitação de relatório na parte de criar planilhas, tabelas e a Ju entrou com essa parte de mídias sociais" (Educador 1).

O administrativo e os educadores apresentam como instrumentos a transparência, as mídias sociais, relatórios de atividades, qualificação da equipe sobre os recursos nas mídias sociais e uso de programas, além do estabelecimento de diálogo com os atendidos. O olhar técnico apresentou outra interpretação para os instrumentais que contribuíram para a execução da parceria, conforme apresentado pelo "Técnico 1":

> "Relatórios mensais. As pesquisas, os relatórios de objeto, planejamento, fotos, nossas redes sociais nosso site, hoje o nosso Instagram eu falo que ele é a nossa principal fonte de transparência. É atualizada, né? Falo de acordo com as tecnologias aí, mas é uma coisa que a gente cobra muito dos educadores. E nós também. Seja essa reunião e planejamento, seja um café, é, as atividades especificas, porque é um espaço que você tem visibilidade não só pra comunidade, mas que você consegue ter acesso. Então que atividade aconteceu o mês passado? Eu vou olhar lá no meu Instagram, no Instagram da instituição a gente consegue é. Ter corpo porque eu falo a foto é aquilo que você descreveu. Então é bem interessante. E eu vejo até é muita demanda chega até a instituição através das nossas postagens. Através daquilo que é feito, então é são formas de medir diferente. Então às vezes pro poder público vai ser o relatório que a gente encaminha, a pesquisa que a gente encaminha. Agora pro usuário, pra família do usuário, pra comunidade que a gente ainda não atende aquilo que ele está sendo, que ele está vendo. Porque hoje é a forma como ele enxerga. Então é a forma que ele tem acesso de chegar até nós. E isso é uma devolutiva e uma medição do trabalho que a gente está executando" (Técnico 1).

A técnica apresentou formas de apresentar e para quem apresentar, o que faz diferença na proposta, norteando o acesso às informações. O seu olhar volta-se para os documentos elaborados como orientação para apresentação da execução das atividades e acompanhamento das parcerias. Também foram questionados se todos tinham cópia ou já haviam lido o Plano de Trabalho executado pela OSC, responderam que:

> "Sim. Todos nós temos" (Administrativo 1).

Na seguinte questão: E o que vocês acreditam que poderia ser feito para melhorar a parceria entre a administração pública e o terceiro setor? que sugestão vocês têm? Responderam:

> "É, (silêncio) o acesso ao, a todo tipo de dificuldade que a gente possa tentar é encontrar as pessoas com que a gente pudesse, é (silencio), a gente tem com alguns, mas não são todos. Ou seja, a instituição não conta com o jurídico" (Administrativo 1).

Em relação às necessidades apresentadas pelo acesso ao jurídico, a parceria, de acordo com a legislação, poderia prever despesas com prestação de serviços jurídicos ou serem orientados por meio da Procuradoria Jurídica na Administração Pública.

A organização requer maior investimento para a execução da parceria, incluindo nesse recurso o aporte jurídico segundo o "Administrativo 1".

> "Tivesse mais recursos, que é o que nós estamos com este ano já né? Uma década de outra possibilidade. A gente precisava de um recurso melhor e a gente não conseguiu nesse contrato que está acontecendo, que está em vigência. E, e hoje a nossa equipe ela é pequena. Então assim, ela se desdobra em várias, de várias formas pra executar o que está lá no plano de trabalho independente se nós temos a pessoa, o profissional pra fazer aquilo ou não, a equipe se une, é faz aquilo que dá, é que a gente não, não, não tem como fazer" (Administrativo 1).

Aponta-se que para a ampliação/aumento do recurso financeiro é fundamental a apresentação de justificativa coerente e com mérito para garantir a aprovação, ou seja, quais as necessidades para a ocorrência de um impacto financeiro na execução da parceria.

> "Eu até nem sei o tem que questionar, mas o que tem que ser feito, tem que ser feito. Eu lembro de uma reunião que teve na prefeitura sobre transparência, que eu saí de lá pra baixo da sola do sapato, porque até então nós não tínhamos ainda organizado o Portal da Transparência, aí conversando em casa o marido virou falou assim: "Não tem que fazer? Faça? A partir disso eu tomei isso na minha vida. Você tem que fazer, faz" (Administrativo 2).

Já o "Administrativo 2" alegou que é necessário cumprir a legislação. Sobre a fala do "Administrativo 1" foram questionados se há sobrecarga da equipe, sendo assim, disseram:

> "E, não, isso não compromete a execução, é isso, mas ajudaria bastante, se tivesse mais profissionais né, das áreas que nós precisamos, tanto é que nós tentamos através dos aditivos, solicitamos, mas não foi possível, a gente conseguiu educador, que ajuda bastante, mas os demais nenhum" (Administrativo 1).

O investimento adequado poderia trazer maior profissionalização ao papel de cada um na organização da sociedade civil. Eles apontam a limitação com a ausência do número adequado de educadores, profissional de limpeza e cozinha, guarda-mirim ou secretária. É provável que facilitaria a todas estas contratações, inclusive em minimizar o desvio de função e sobrecarga de trabalho. O "Administrativo 2" relatou que a solicitação de aditivo não foi no momento ideal, já que foi realizado durante a pandemia e consequentemente os serviços passaram a ter execução à distância, portanto não faria sentido o impacto financeiro em ampliar o valor do recurso, pois haveria redução das despesas com energia, água e lanche, por exemplo.

> "Não foi o momento correto da gente fazer esse pedido. Falar assim. Não foi o momento ideal. Ou não" (Administrativo 2).

É questionável se a solicitação foi apresentada da forma correta, mas de fato, em um momento de pandemia, não faria sentido ampliar o valor do recurso de um serviço que estava sendo executado à distância, sem atendimento presencial.

> "Isso. É não tivemos o que a gente precisou e não teve, né? Nós esbarramos nos trinta por cento do, do, do teto. A inflação dos últimos três anos foi mais do que trinta por cento. Então, e, é em relação oficial, inflação oficial não é real. Né? Então tendo até hoje bastante é há uma cumplicidade que eu acho que isso é muito, é até solidário né? Que a equipe se prontifica" (Administrativo 1).

A legislação federal e municipal estabelece um teto para a realização de aditivo com o impacto total de até 30%, o que para o "Administrativo 1" é incompatível com a inflação.

O "Administrativo 1" nomeia equipe de forma solidária, sendo cooperativa no exercício de funções que não fazem parte de suas atribuições e este fator é reforçado pelo "Administrativo 2":

> "E não é necessário nem que a gente coloque pra quando vê a necessidade cada um já se movimenta da maneira que, que, que é possível de cada um colaborar pra resolver o que está sendo solicitado da atendente" (Administrativo 2).

A equipe destaca que os resultados são oriundos da maneira como se organizam para suprir as necessidades da organização:

> "Isso faz com que a gente consiga os resultados independente do dia, de não ter toda a equipe que a gente gostaria que tivesse" (Administrativo 1).

Para o "Administrativo 2" os funcionários não são engessados e são colaborativos, independentes de funções, atuam de forma colaborativa:

> "A gente não tem pelo menos aquela questão assim, não, eu sou eu sou contratada pra pegar esse celular daqui e passar pra cá. Se eu tiver que passar ele pra cá eu não vou. Pelo menos assim, tem (risos) outra pessoa que deve pensa, não, eu só ponho pra cá. Não tem esse engesso" (Administrativo 2).

Em relação às sugestões, o "Administrativo 2" apresentou a comunicação e o diálogo:

> "Você perguntou das sugestões.
> Ter mais acesso. Um pouco mais de comunicação, um pouco mais de diálogo. O diálogo é fundamental. A comunicação é fundamental pra que se, é dirimir todos os aquilo que as vezes pode ser cultivado sem necessidade. Né? Eu acho que a comunicação é interna e externa" (Administrativo 2).

O diálogo é a ferramenta primordial para o estabelecimento da parceria, principalmente para avaliar a efetividade do serviço pactuado e construir de forma coletiva o interesse social da demanda beneficiária da proposta. Sobre uma análise geral, responderam:

> "Positiva a padronização. Né? A ampliação de conhecimento que querendo ou não faz as pessoas buscarem. Mas eu ainda, me passa muitas raivas com as cotações e com o que eu preciso comprar das licitações. Eu acho que o mais distante seria isso. Que de resto já se fazia. Muita coisa, né?" (Técnica 2).

O "Técnico 2" coloca o processo de compras como um dificultador na execução da parceria e a padronização como aspecto positivo da legislação. É necessário compreender que as OSCs não precisam utilizar o processo de licitação para aquisição de produtos e serviços, mas devem considerar o menor preço para uso do recurso financeiro por meio do uso de cotações. Tal fato pode contribuir para uso mais adequado dos recursos das parcerias, bem como para maior investimento no objeto. É necessário aprender a realizar as compras com o recurso público. Segundo o "Técnico 2" o instrumental é um norteador a seguir, portanto um facilitador para as partes envolvidas. Outra questão apresentada é o acesso à informação por meio da transparência, que demonstrou inclusive os valores salariais pagos por cada OSC:

> "Eu também vejo que quando você tem a questão não é o padrão, mas o instrumental a seguir fica claro pras duas partes. Pra quem faz, pra quem recebe, né. E uma coisa muito interessante da transparência que me chamou atenção lá atrás no início foi ter acesso a questão de valores de recursos humanos.
> Então uma instituição sabia quanto o outro recebia, uma instituição não sabia é quanto era gasto com alimentação, quanto aquele funcionário recebi e aí eu me recordo e falei que que isso aqui gente?" (Técnico 2).

O "Técnico 2" também reflete sobre os valores repassados para cada OSC como um parâmetro para avaliar o que cada uma recebia, o que fundamentou a possibilidade de questionar a necessidade de cada serviço:

> "Então a 13019, ela trouxe isso e então a instituição que recebia muito, ela viu que ela recebia muito, recebia pouco ela conseguiu ao menos é ter propriedade de fala, pra questionar, pra ir atrás, seja com o poder público e seja com a o responsável institucional" (Técnico 2).

O "Técnico 1" apontou a padronização, a transparência, a burocracia e elencou a necessidade de tempo ocioso para realizar o planejamento, bem como uma preocupação em oferecer o melhor para os atendidos no serviço. Para o "Técnico 1" a burocracia é um ponto de entrave nas parcerias, pois ocasiona a sobrecarga da equipe que deixa de fazer algumas ações para responder às necessidades burocráticas:

> "Então eu vejo que isso é uma coisa positiva e uma coisa que eu vejo negativa eu não sei se existe outros meios outros caminhos, mas é aquilo que a gente já trouxe ao longo da nossa conversa é a parte burocrática né?
> Então é muito burocrático e aí você acaba é se pegando em algumas coisas deixando de fazer mesmo" (Técnico 1).

De fato, analisar o cumprimento da proposta é um processo burocrático, pois é cobrado na prestação de contas a apresentação de resultados em conformidade com aquilo que é solicitado pela legislação. Todos esses procedimentos são burocracias ou os envolvidos não aprenderam a responder às demandas do controle social?

Verifica-se que o "Técnico 1" argumenta que não há tempo ocioso para realização do planejamento para que possam de fato executar o serviço de forma diferenciada para a vida dos adolescentes atendidos:

> "Pra mim, eu, eu gostaria de ter um tempo ocioso maior de planejar, de sonhar, de sair fora do quadrado e aí eu não consigo ainda, a gente faz algumas coisas bacanas e a gente está sempre se policiando dentro daquilo que a gente tem de planejamento pra conseguir fazer, pra oferecer aí, é ontem.
> Pra nós é importante a totalidade daquilo que a gente oferece, né? Daquilo que a gente atende. Eu trago pros educadores, pra nossa equipe as vezes a única oportunidade que o adolescente vai ter pra gente trabalhar com adolescente é o período que ele vai estar aqui, seja um mês, uma semana, uma atividade ou dois meses ou um ano. E a gente precisa enxergar e não pode só ver" (Técnico 1).

Este relato demonstra que há sobrecarga de trabalho, já que não há tempo para planejar. Diante deste relato, a comissão de monitoramento e avaliação, junto com o gestor da parceria, poderia reavaliar as atividades previstas no plano de trabalho e analisar se elas estão adequadas ou são incoerentes para serem executadas com a equipe prevista.

Os instrumentais para relatórios de atividades, de monitoramento e avaliação, de parecer conclusivo, de execução do objeto e de execução financeira foram construídos na Seção das Parcerias com respaldo nas orientações do Tribunal de Contas, dos Decretos Federal e Municipal e da Lei n.º 13.019/2014, como um mecanismo facilitador para o desenvolvimento e acompanhamento das parcerias.

3.3 Análise das informações dos documentos da parceria com o Serviço de Obras Sociais

O processo de implantação da lei iniciou com dispensa de chamamento público para os serviços essenciais como Medida Socioeducativa em meio aberto e Casa Lar no mês de janeiro do ano de 2017, pois foi um período em que um novo prefeito e nova equipe de gestão assumiam sem informações sobre a situação real das parcerias. A gestão anterior realizou um chamamento público unificado para serviços dirigidos a pessoas idosas: acolhimento institucional e centro-

dia (foi identificado que os valores eram inadequados e insuficientes para a execução e atendimento a estas demandas).

Os outros serviços também foram incluídos como dispensa de chamamento público no final de abril de 2017 e este fator gerou déficit financeiro para as organizações da sociedade civil que ficaram até três meses sem recursos financeiros devido à ausência de regulamentação das parcerias. Apenas em 2018, os editais de chamamento público foram publicados e celebrados as novas parcerias que iniciam suas vigências em 2019, com fundamento no Artigo 31 da Lei n.º 13.019/2014. Os documentos analisados tratam-se de dois momentos na parceria com o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens:

1º Momento: Processo emergencial por meio do Processo n.º 21/2017 pelo período de fevereiro a março de 2017. Em sequência, foi substituído pelo Processo n.º 17/2017, realizado por meio de dispensa de chamamento público até a organização de chamamento público com vigência inicial de doze meses, sendo de 25/04/2017 a 24/04/2018.

2º Momento: Realização de Chamamento Pública e celebração de parceria por meio do Processo n.º 133/2018, com vigência no período de 02/01/2019 a 31/12/2023.

Por meio dos documentos: Plano de Trabalho, Relatório de Execução do Objeto e Parecer Conclusivo, foram identificadas as seguintes informações no período de 2017 a 2022 sobre o número de atendidos pelo serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV):

Tabela 30 - Número de atendidos (Previsto x Executado)

Discriminação	Previsto	Executado
2017	200	163
2018	200	281
2019	100	192
2020	100	117
2021	100	164
2022	100	225

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de execução do objeto e planos de trabalho.

É possível notar por meio da Tabela 30 que inicialmente a organização não cumpriu a meta física, atingindo o total de 82% da meta prevista no exercício de 2017 e, em 2018, atenderam 40% acima da meta prevista. E a partir de 2019 a meta foi reduzida e a organização atendeu acima da meta prevista. É possível analisar que houve redução da meta de atendimento sem redução do valor do recurso repassado. Quanto ao perfil da demanda atendida, foi possível levantar as seguintes informações:

Tabela 31 - Perfil da demanda - cor/raça

Cor/raça	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Amarelo	-	-	1%	-	2%	2%
Branco	38%	-	29%	31%	45%	30%
Pardo	33%	-	44%	51%	43%	48%
Preto	11%	-	26%	18%	10%	20%
Sem informações	18%	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de execução do objeto e planos de trabalho.

Considerando o Plano de Trabalho, a informação sobre cor/raça é autodeclaratória e, além deste documento, também foram utilizados os relatórios de execução do objeto para levantamento dos dados sobre cor/raça. No ano de 2018, não foram apresentadas essas informações, mas, em contraponto, observa-se que, durante os outros exercícios, o número de pretos e pardos é maior em todos os outros anos, com representatividade média de 60,8%, com pontos extremos entre 44% a 70% de acordo com as informações apresentadas na Tabela 30. Em relação ao sexo, foram identificadas as seguintes informações:

Tabela 32 - Perfil da demanda - sexo

Sexo	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Masculino	40%	-	-	20%	15%	22%
Feminino	60%	-	-	80%	85%	78%

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de execução do objeto e planos de trabalho.

A maioria dos adolescentes e jovens atendidos, segundo a Tabela 32, era do sexo feminino, com a média de 75,75%, e existe uma lacuna nos exercícios 2018 e 2019 quanto a esta informação. Em relação ao número de beneficiários do programa de transferência de renda e/ou benefícios, apresentaram-se os seguintes dados:

Tabela 33 - Programas de Transferência de Renda e/ou Benefícios

Programa /	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bolsa Família	16%	-	71%	-	48%	29%
Famílias que rendem[58]	3,7%	-	-	-	-	-
Auxilio Emergencial	-	-	-	-	41%	24%
Trabalho Cidadão[59]	-	-	-	-	11%	-
Bolsa do Povo	-	-	-	-	-	12%
BPC	-	-	-	-	-	35%

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de execução do objeto e planos de trabalho.

[58]Programa municipal com transferência de renda para alimentação - segurança alimentar por meio de cartão – Lei Municipal n.º 2.529/11 regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 4.006/12.

[59]Programa municipal com conotação de Frente de trabalho (Pessoas em situação de vulnerabilidade trabalham na limpeza das ruas pelo auxilio de R$ 700,00 mensais durante seis meses) - Decreto Municipal nº 6575/22.

Existe uma lacuna sobre as informações no que se refere ao acesso aos benefícios e programas de transferência de renda, conforme apresentado na Tabela 33. Nos exercícios de 2017, 2019, 2021 e 2022, apresentaram informações sobre o número de famílias beneficiárias no Bolsa Família. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) aparece apenas no exercício de 2022. Esta informação é de suma importância em um serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, pois a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais prevê como usuários deste serviço adolescentes e jovens pertencentes às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda.

No relatório de 2019, apresentaram as seguintes informações: 13% das famílias viviam em situação de ausência de renda e 12% estavam em situação de desemprego. Portanto, dados sobre a inclusão ou encaminhamento destas famílias aos programas de "frente de trabalho/trabalho cidadão" para garantia de renda mínima e ao "famílias que rendem" (segurança alimentar) seriam pertinentes para minimizar os impactos do desemprego e ausência de renda. Consequentemente, a apresentação destas informações nos relatórios de atividades ou execução do objeto daria um novo olhar na perspectiva de monitoramento e avaliação.

Nas tabelas apresentadas acima, onde constam as **"-"** as informações não foram descritas nos documentos apresentados, ou seja, existem lacunas em relação a dados quantitativos nos documentos da OSC.

Os documentos analisados foram incluídos no site referente à transparência, tanto pela Administração Pública quanto pela Organização da Sociedade Civil. Todo processo de celebração de parceria foi elaborado pelo Departamento de Compras, no qual ninguém estava habilitado inicialmente para a sua realização, sendo articulado junto com a Gestão da Assistência Social. Ao longo do percurso, os profissionais da Administração Pública iniciaram as capacitações para a realização da aplicação da legislação de forma adequada.

A exemplo da alimentação do site, apenas com as orientações e comunicados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Administração Pública passou a incluir os documentos na transparência, inclusive passou a realizar a alimentação do Sistema de Repasse do Terceiro Setor (SisRTS), pois apenas alguns documentos eram incluídos e ficavam a cargo da Diretoria de Contabilidade.

Com a alimentação do sistema, ocorreram inconsistências por ausência de documentos que não foram incluídos, como no caso de situações de aditivos, como os Termos de Ciência (inclusive havia processos sem estes documentos e eram incluídos no sistema em um local específico para isto) e os Planos de Trabalhos alterados. Essas questões foram aprendidas com

a alimentação do sistema e no cotidiano na aplicação da legislação e na realização de cursos para ampliar o conhecimento sobre a aplicação da lei, pois não havia um servidor público específico para alimentação e acompanhamento do sistema. Portanto, o aprendizado veio fazendo a implantação da legislação.

3.3.1 Análise do Plano de Trabalho

Toda parceria celebrada deverá apresentar um Plano de Trabalho em conformidade com o Artigo 22 da Lei n.º 13.019/2014, ele é documento obrigatório. No plano de trabalho deve prever a descrição da realidade a qual sofrerá intervenção, metas e atividades que serão executadas com a devida metodologia e os parâmetros para a aferição dos resultados, as receitas e despesas. Estão os itens mínimos a serem apresentados neste documento.

Ao analisar os instrumentais de Plano de Trabalho no período de 2017 a 2022, é possível a identificação das diferenças entre eles, destacando melhor organização na apresentação de metas qualitativas e quantitativas e a apresentação de indicadores para verificação dos resultados a partir de 2018. Foi elaborado um quadro que contemplou atividades, metas, objetivos, executores e indicadores. Em análise às metas estabelecidas, foram levantadas as seguintes informações:

Quadro 15: Metas previstas no Plano de Trabalho

Ano	Metas previstas
2017	**Metas quantitativas:** Número de usuários inscritos no serviço: 100% das vagas preenchidas. Taxa de frequência mensal: 80% de frequência mensal. Número de usuário em situação de vulnerabilidade social: 50% do total. Número de usuários em situação prioritária: Mínimo 50% do total. **Metas qualitativas:** Redução da ocorrência da situação de vulnerabilidade social: Resultado de avaliação semestral com usuários; Retorno e permanência de jovens para escola: Acompanhamento mensal do serviço na escola; Aumento da convivência familiar e do fortalecimento dos vínculos familiares: Resultado de avaliação semestral com usuários; Redução da ocorrência da situação prioritária em adolescentes: Preenchimento das vagas comprovadas e acompanhamento da situação (estudo social e notificação de órgãos); Redução de ocorrência de situações de riscos sociais: Resultado de avaliação semestral com usuários.
2018	**Metas quantitativas:** Adesão mínima de 20% das famílias em reuniões por semestre; Integração famílias e adolescentes com adesão mínima de 10% dos casos prioritários; Realização de 3 festivas anuais com adesão de 40% da demanda; Realização de 8 oficinas semanais com adesão mínima de 10 adolescentes; Realização de 10 atividades temáticas pontuais e esporádicas; Realização de 01 fórum sobre convivência e fortalecimento de vínculos. Realização de 01 gincana. **Metas qualitativas:** Fortalecimento de vínculos familiares, sociais e comunitário; Ampliação do universo informacional; Acompanhamento das situações prioritárias; Desenvolvimento de novas habilidades.

2019	**Metas quantitativas:** Adesão mínima de 20% das famílias em reuniões por semestre; Integração famílias e adolescentes com adesão mínima de 10% dos casos prioritários; Realização de 3 festivas anuais com adesão de 40% da demanda; Realização de 5 oficinas semanais com adesão mínima de 15 adolescentes; Realização de 5 atividades temáticas pontuais e esporádicas; Realização de 01 fórum sobre convivência e fortalecimento de vínculos. Realização de 01 gincana. **Metas qualitativas:** Fortalecimento de vínculos familiares, sociais e comunitário; Ampliação do universo informacional; Acompanhamento das situações prioritárias; Desenvolvimento de novas habilidades.
2020	**Metas quantitativas:** Garantir o atendimento a 100 adolescentes/jovens. **Metas qualitativas:** Identificação de situações de risco; Estímulos a convivência e fortalecimento de vínculos; Desenvolvimento da autonomia, protagonismo e pertencimento; Ampliação do universo informacional.
2021	**Metas quanti e qualitativas:** - Atender no mínimo 80 adolescentes no período de 12 meses; - Identificação e prevenção de situações de risco social e pessoal, bem como violações; possibilitando a identificação e planejamento de atividades conforme necessário; - Ruptura das violações de direitos em 20% do total de atendidos em público prioritário; - Fortalecimento dos vínculos de pertencimento em 70% dos casos identificados em situação de risco, fragilizados e/ou em vias de ruptura; - Promoção da sociabilidade, trocas de experiências, sentimento de pertencimento e respeito as diferenças; - Compreensão e efetividade de noções de cidadania, direitos e deveres e protagonismo; - Ruptura de estigmas em preconceitos sobre tabus; - Compreensão sobre realidade social, cultural e econômica de forma geral; - Ampliação do acesso aos serviços e benefícios da rede pública e terceiro setor em 50% da demanda atendida; - Redução da vulnerabilidade social em 30% da demanda; - Redução da vulnerabilidade pessoal em 40% da demanda; - Encaminhamento e cadastramento de 100% das famílias ao CADÚnico.
2022	**Metas quanti e qualitativas:** - Atender no mínimo 100 adolescentes no período de 12 meses com taxa de adesão de pelo menos 75% dos inscritos; - Identificação e prevenção de situações de risco social e pessoal, bem como violações; possibilitando a identificação e planejamento de atividades conforme necessário; - Ruptura das violações de direitos em 20% do total de atendidos em público prioritário; - Fortalecimento dos vínculos de pertencimento em 50% dos casos identificados em situação de risco, fragilizados e/ou em vias de ruptura; - Ampliação do acesso aos serviços e benefícios da rede pública e terceiro setor em 25% da demanda atendida; - Redução da vulnerabilidade social em 30% da demanda; - Redução da vulnerabilidade pessoal em 25% da demanda em situação de risco;

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos planos de trabalho da OSC SOS.

A análise das metas no período de 2017 a 2022 verifica que, ao longo dos exercícios, foram adequadas e melhoradas para responder às reais necessidades do serviço, inclusive mesclando metas qualitativas e quantitativas, o que facilita o próprio acompanhamento e execução das parcerias.

Quanto às despesas, a proposta viabiliza despesas com recursos humanos, alimentação, material de consumo (higiene e limpeza, pedagógico e de escritório), utilidade pública (água, energia, telefone e gás), prestação de serviços. A partir de 2018, fizeram previsão para prestação de serviços divididos entre pessoa física (para contração de facilitador social) e pessoa jurídica (serviços de contabilidade). As despesas foram rachadas entre o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e o serviço de qualificação profissional, nas despesas de utilidade pública, recursos humanos administrativos e no serviço de contabilidade. Quanto aos recursos humanos, a previsão no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos foi a seguinte:

Quadro 16 - Recursos humanos do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos

Função	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Qte.[60]	CH[61]	Qte.	CH	Qte.	CH	Qte.	CH	Qte.	CH	Qte.	CH
Assistente social	1	30h/s	1	30h/s	1	30h/s	1	30h/s	1	30h/s	1	30h/s
Coordenador	1	20h/s	1	20h/s	1	20h/s	1	20h/s	1	20h/s	1	20h/s
Administrativo	1	20h/s	1	20h/s	1	25h/s	1	25h/s	1	25h/s	1	25h/s
Pedagoga	1	20h/s	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
Psicólogo	1	20h/s	1	20h/s	1	20h/s	1	20h/s	1	20h/s	1	20h/s
Educador social	1	20h/s	1	20h/s	1	20h/s	1 1	20h/s 15h/s	1 1	20h/s 15h/s	2	20h/s
Facilitador social	0	-	1	15h/s	0	15h/s	0	-	0	-	0	-
Serviços gerais	0	20h/s	1	20h/s	0	20h/s	1	15h/s	1	15h/s	1	15h/s

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos planos de trabalho.

O Quadro 16 demonstra os recursos humanos previstos na parceria, mas que não foram cumpridos devido ao valor inadequado para o cumprimento de pagamento com esta despesa. O plano de trabalho usado para celebração emergencial em 2017, com vigência nos meses de fevereiro e março, fazia a previsão de recursos humanos na área de coordenação de serviço e limpeza, com carga horária prevista de 20 horas para todos na equipe, mas a OSC fez uma apresentação diferente da proposta pela Administração Pública. De fato, esta previsão de recursos humanos não foi cumprida, tão pouco foi reorganizada. Não contrataram neste período o facilitador e o profissional da limpeza.

Outro ponto interessante deste plano de trabalho é a limitação de teto para pagamento de despesas com recursos humanos até 70%, pois ele fere a legislação que prevê inclusive o pagamento de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas de toda equipe necessária para a execução da proposta. Teve sua base nas

[60] Qte. = Quantidade.
[61] CH = Carga horária.

construções elaboradas pela gestão anterior, considerando a ausência de tempo e por ser um trabalho técnico, ele foi incorporado pela nova gestão.

O plano de trabalho seguinte, com vigência de 12 meses a partir do mês de abril de 2017, teve correções/adequações significativas quanto aos recursos humanos, com ampliação da carga horária do assistente social, inclusão de uma pedagoga por 20 horas, exclusão do facilitador social e do profissional de limpeza. E o percentual de teto para despesas com recursos humanos foi subtraído do plano de trabalho. Em 2018, o plano de trabalho é a continuidade do plano de 2017, sem alterações nas atividades propostas.

A partir de 2019, os planos de trabalhos foram oriundos de chamamentos públicos com vigência inicial de 12 meses, 02/01/2019 a 02/01/2020. É um plano com maior clareza e com descritivos que facilitaram a compreensão da proposta. Em 2020, dá-se continuidade à proposta de 2019 com adequações no impacto do benefício social, dando maiores parâmetros para o monitoramento e a avaliação. Neste período, foram realizados aditivos para adequação das metas quantitativas e qualitativas; ampliação e redução do valor da proposta devido à pandemia; saldo remanescente (recurso financeiro não utilizado no exercício anterior).

Em 2021, o instrumental de plano de trabalho foi readequado, e entre as alterações foi a inclusão da apresentação de dados referente aos resultados e a justificativa para formalização de aditivo. Inclusão dos valores de saldos remanescentes, readequação do monitoramento e avaliação, sendo estabelecidos deveres a OSC e à Administração Pública; apresentação de planilhas de custos necessárias para a execução do serviço (orçamentos) e checklist (anexos) dos documentos necessários para solicitação de aditivo. É um plano de trabalho tecnicamente mais organizado.

Em 2022, o instrumental plano de trabalho sofre nova alteração, com a inclusão de quadro de metas com atividades e prazos visando o acompanhamento mais sistemático do cumprimento da proposta e com a inclusão do recurso de parâmetros/indicadores para aferir os resultados do plano de trabalho.

A análise documental e as entrevistas com os funcionários da OSC fizeram apontamentos sobre os recursos humanos, mas nota-se que os serviços gerais estão previstos desde 2017, mas somente foram contratados em 2020 e ocorreu a ampliação de um educador em 2020 e em 2022 ocorreu a ampliação de 5 horas semanais em sua carga horária. As informações sobre o perfil da demanda atendida ao longo deste período também foram aprimoradas pela OSC.

3.3.2 Relatório de Execução do Objeto (REO)

O Relatório de Execução do Objeto é um documento para Prestação de Contas da parceria, previsto no Artigo 66 da Lei n.º 13.019/2014, sendo "elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados" (Brasil, 2014).

Em 2017, o relatório destaca que a ausência de um funcionário específico para a limpeza e preparação dos lanches é um dificultador, pois a equipe dividia essa função para organização do espaço e alimentação entre eles, o que gera a sobrecarga de trabalho (vai incidir diretamente no tempo que tem para dedicar-se a sua função específica) e o desvio de funções. Entre os dificultadores nesse período, apresentaram as seguintes informações:

> - Exigências burocráticas da Diretoria de Assistência Social ao longo do ano;
> - Ausência de transporte para realização de visitas domiciliares;
> -Dificuldade em realizar os relatórios de atendimentos individuais e grupais para acompanhamento qualitativo do desenvolvimento do atendimento;
> - Atraso no repasse;
> - Inoperância do trabalho em rede;
> - Demora de resposta de ofícios pela rede;
> - As divergências de orientações da Lei n.º 13.019;
> - A meta do público atendido em 50% vulnerabilidades e 50% prioritário são incongruentes na execução, esta demanda não é encontrada e nem encaminhada pela rede; (SOS, 2017, p. 37-38)

Estas informações averiguaram que a burocracia, ausência de recursos técnicos e físicos e alcance de metas são os maiores dificultadores para a execução da parceria. Em relação aos repasses, a Administração Pública só possui controle de datas naquilo que se refere ao recurso municipal, nas outras esferas podem e ocorrem atrasos.

Quanto às metas, elas foram elaboradas em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais que define os usuários, conceitos e objetivos deste serviço e com a Resolução CNAS n.º 01/2013 que define as situações prioritárias para inclusão no serviço. Diante desta situação, cabe o questionamento se a demanda prioritária não existe ou não é identificada ou encaminhada pela Proteção Social Básica por meio dos Centros de Referência da Assistência (CRAS).

E caso não exista, cabe o questionamento sobre o investimento do recurso público em um serviço que seja de fato necessário; este fato é fundamentado no nexo do diagnóstico sobre as necessidades existentes no município que requerem investimento público. Também apontaram sobre a ineficiência do trabalho em rede, o que é diretamente ligado à gestão da Administração Pública.

Quanto aos impactos e benefícios da parceria, o relatório descreve:

> As ações possibilitaram acesso e autonomia aos adolescentes, os mesmos realizaram avaliação das atividades e pontuaram os pontos que foram trabalhados e o que gostaria que tivesse nos serviços ofertados.
> - Convivência;
> - Tolerância;
> - Melhora de Ansiedade;
> - Contribuição nas atividades escolares nas apresentações de trabalhos (oratória);
> - Interação;
> - Amizade;
> - Lidar com as diferenças;
> - Confiar;
> - Saber fazer e receber elogios;
> - Ter atenção ao realizar algo;
> - Concentração;
> - Empatia;
> - Diversão (SOS, 2017, p. 37-38).

Os impactos apresentados não possuem referência de como foram mensurados, se foram mensuradas para apresentação de parâmetros comparativos (como estes atendidos eram e como chegaram ao final do ciclo de atendimento?). Ou o quanto provocaram mudanças no projeto de vida dos adolescentes atendidos neste período, porém são referenciados no plano de trabalho e no serviço tipificado, mas no Relatório de Execução do Objeto não apresentaram dados quantitativos.

Em 2018, a apresentação dos benefícios da parceria traz as ações: ampliação, redução, integração e melhoria, mas não apresentam parâmetros mensuráveis ou comparativos para estas conclusões. No exercício de 2018, a OSC apresentou como benefícios da parceria:

> Ampliação do número de usuários que conhecem as instancias de denúncia e recurso em casos de violação de seus direitos;
> Ampliação do número de usuários autônomos e participantes na vida familiar e comunitária, com informação sobre seus direitos e deveres (formação cidadã);
> Desenvolvimento da sua capacidade de conviver em grupo, de administrar conflitos por meio de diálogo, compartilhando outros modos de agir e pensar;
> Melhoria da condição de sociabilidade dos usuários;
> Redução e prevenção de situações de isolamento social;
> Integração e troca de experiências entre os atendidos, de faixa etária semelhante ou maior de 18 anos, valorizando a vida coletiva;
> Favorecimento do desenvolvimento do protagonismo e da autonomia dos adolescentes e jovens; como formas de expressão e manifestação de seus interesses, visões de mundo e posicionamento no espaço público;
> Quebra de estigmas sobre tabus (sexualidade, automutilação, suicídio, entre outras);
> Sensibilização e o desenvolvimento da percepção dos atendidos sobre a realidade social, econômica, cultural (SOS, 2018, p. 23).

São apresentadas informações em conformidade com os resultados previstos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, mas não há dados comparativos ou parâmetros que estabeleçam os resultados qualitativos junto aos resultados quantitativos.

Em relação aos dificultadores levantados sobre a execução da proposta, demonstraram-se os seguintes:

> Atingir a meta de participação nos grupos;
> Participação da família nas propostas;
> Ausência de transporte para a realização de visitas domiciliares;
> Número reduzido de encaminhamento da rede;
> Falta de recurso para contratação de serviço gerais;
> Falta de recurso para contratação de um guardinha;
> O encerramento do convênio que custeava os cursos de qualificação profissional (em parceria com a SOGUBE (fez com que o número de atendidos reduzisse, visto que a população ainda não compreende a importância do SCFV para esta faixa etária). Portanto os cursos são atrativos para a adesão ao SCFV (SOS, 2018, p. 23).

Os dificultadores apresentados estão relacionados a questões técnicas que caberiam medidas e estratégias para sensibilizar a participação e adesão das famílias e beneficiários dos serviços, o que não significa dizer que seja uma atividade/ação fácil.

Para a resolução de demandas referente a recursos humanos, caberia a justificativa e análise orçamentária para a ampliação do recurso financeiro por meio de ativo para aumento de profissionais na equipe, desde que demonstrassem os benefícios para a parceria e a finalidade social.

E demonstram que o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos precisa dos cursos de qualificação profissional para tornar-se atrativo. Também não podem ser descartadas deste cenário as escolhas políticas e o impacto da política pública voltada a adolescentes e jovens no município.

Em 2019, destacam-se os seguintes resultados:

> Dos adolescentes e jovens que declaram fragilização de vínculos relacionais (55%), relataram melhora na convivência familiar, representando 20%. Houve o reconhecimento de que não são todas as relações familiares que são capazes de proteger e de que aquelas que apresentam laços positivos e presença afetiva são valorizadas. Consequentemente, significa que, na sua ausência (impacto), as mudanças observadas não teriam acontecido (SOS, 2019, p. 12).

No exercício de 2019, demonstraram de forma quantitativa e qualitativa sobre os resultados do serviço executado, contribuindo para a redução da fragilização dos vínculos familiares em mais de 50% dos casos em atendimento neste período, o que demonstra que atenderam os objetivos específicos do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

Outros pontos apresentados no relatório de execução do objeto nesse período foram:

> - Preveniu de situações de risco pessoal e social, redução das ocorrências de situações de vulnerabilidade e prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência;
> - Ampliou do número de usuários que conhecem as instâncias de denúncia e recurso em casos de violação de seus direitos;
> - Fez com que os usuários reconheçam seus direitos e a importância de sua participação cidadã;
> - Possibilitou acesso à cultura, esporte, lazer e manifestações artísticas;
> - Propiciou trocas de experiências intergeracionais, valorização da vida coletiva, estimulando a sociabilidade, exemplos de vivências e respeito a pensamentos diferentes;
> - Quebra de estigmas sobre tabus (sexualidade, automutilação, suicídio, entre outros);
> - Melhoria da qualidade de vida dos usuários e suas famílias;
> - Abatimento de índices de discriminação, uso/abuso de drogas, doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce;
> - Estimulou a convivência em um ambiente saudável, de respeito e valorização das diversidades étnicas, raciais, religiosas e sexuais (SOS, 2019, p. 22).

O descritivo do Relatório de Execução do Objeto em 2019 apresenta pontos fundamentais em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, como a prevenção de situações de riscos, mas quais foram os riscos identificados e vivenciados pela demanda atendida neste período? Em contraponto, informaram que ocorreu a ampliação do número de atendidos que conhecem os meios de denúncias, mas esta ampliação é referente a qual parâmetro e como foi mensurada? É notável que segue um padrão reproduzindo informações que são importantes e concordam com a proposta do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, porém não apresentaram parâmetros que demonstrassem informações para comparação dos avanços do serviço em consonância com o Plano de Trabalho. Nesse período, apresentaram as seguintes dificuldades:

> - As mudanças no modelo de relatório mensal;
> - Demanda de burocracias (ofícios, relatórios, apontamentos, reuniões);
> - Número reduzido de encaminhamentos da rede;
> - A demora da contratação da educadora e faxineira;
> - A ausência de um guardinha para serviço de rua;
> - O atraso para servir o lanche após as oficinas;
> - Cobranças duplicadas; comissão de monitoramento e terceiro setor não se alinharem para fazer solicitações;
> - Cumprir metas em dias chuvosos, próximo a feriados e férias escolares;
> - Cumprir metas com grupo de família devido ao horário de funcionamento dos CRAS;
> - A falta de manutenção nos ar condicionado;
> - A falta de recurso para contratação do motorista ou para comprar combustível;
> - O entendimento profissional e encaminhamento ficou comprometido devido as técnicas dos CRAS irem embora às 13 ou 15 horas;
> - O DGB não cadastrar as famílias atendidas devido à renda apresentada, desconsiderando as vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais existentes;
> - Fazer cotação, pois não há na cidade fornecedores suficientes para alguns produtos e carência de disponibilidade de tempo dos fornecedores para fazer tal procedimento (SOS, 2019, p. 21-22).

Entre as dificuldades, mencionaram-se as alterações dos instrumentais de elaboração de relatório mensal, o qual sofreu mudanças para adequar o descritivo em conformidade com o previsto nos Planos de Trabalho. Todo procedimento que haja necessidade de aditivo ou apostilamento está vinculado a uma justificativa coerente à necessidade, precisa apresentar o nexo da causa. Também demonstraram a dificuldade de realizar a gestão interna e burocrática de ações diretamente vinculadas à execução do serviço. Apresentaram a ineficiência da estrutura organizacional de funcionamento dos equipamentos públicos. Apontaram inconsistências relacionadas às metas que poderiam ser resolvidas por meio de apostilamento ou a justificativa no relatório mensal.

O procedimento de gestão da própria Administração Pública foi um dificultador, pois existia a incompatibilidade de horários para discussão e interação dos equipamentos de Assistência Social. Sobre os recursos humanos e as cotações, já foi analisado anteriormente sobre estas questões.

Em 2020, o relatório apresentou os seguintes dados sobre resultados:

> Foi observado que houve melhora na autoestima de 25% dos adolescentes/jovens e diminuição/atenuação em 15% da timidez, os atendidos gravaram vídeos e participaram de atividades que os colocou em evidência nas redes sociais. Durante a pandemia 35,8% dos atendidos conseguiu a inserção no mercado de trabalho – primeiro emprego, podendo colaborar com a rede familiar, já que 17% dos familiares perderam ou diminuiu o salário. É importante enfatizar que 3% dos adolescentes colocaram em prática seu projeto de vida, abrindo o próprio negócio, divulgando nas redes sociais e também auxiliando na renda familiar (SOS, 2020, p. 16).

No exercício de 2020, apresentaram informativas percentuais sobre a redução de comportamentos introspectivos e ampliação da autoestima, com destaque para a pandemia COVID-19 durante este período. É relevante destacar que neste período proporcionaram o acesso ao mundo do trabalho a quase 36% dos atendidos, bem como contribuíram para a geração de renda via empreendedorismo, o que divergentemente proporciona autonomia e desmonte dos direitos trabalhistas. Nesse período, apresentaram os seguintes dificultadores:

> Pandemia – Covid 19;
> Adaptação à atividade remota;
> Manter interesse dos adolescentes nas atividades remotas;
> Falta de acesso à internet pelos atendidos;
> Falta de equipamentos para atividades remotas;
> A ausência de um guardinha para serviço de rua;
> Falta de manutenção nos ar condicionado;
> Falta de recurso para contratação do motorista ou para comprar combustível;
> Divergências entre comissão de monitoramento e instituição sobre plano de trabalho, relatório; pois os apontamentos não foram compatíveis com o plano de trabalho e relatórios (SOS, 2020, p. 15).

Em 2020, trouxeram as dificuldades relacionadas à pandemia, a gestão de atividades a distância de forma atrativa, as ausências de recursos tecnológicos, limitação de recursos financeiros para manutenção predial. Quanto à insuficiência de recursos para contratação de motorista ou comprar combustível, é contraditória, já que a OSC não possui transporte próprio. O que facilitaria como resolução deste problema seria a contratação de uma prestação de serviços para realização de transporte, desde os técnicos para realização de visita domiciliar e dos atendidos por meio de carro, perua ou van.

O relatório apontou que o acompanhamento da parceria foi falho, pois apresentou inconsistências sobre os apontamentos realizados em desacordo com o Plano de Trabalho e os Relatórios apresentados pela OSC. Tal fato gera dificuldades na comunicação e na relação de confiança entre a Administração Pública e a parceira.

Em 2021, foi possível elencar as seguintes informações quanto aos resultados:

> 29% dos atendidos fazem acompanhamento psicoterápico na saúde (CAPS e PSF) e 1% tem deficiência intelectual e é acompanhado pela APAE. 75% do total de atendidos tomava algum tipo de medicação, principalmente para ansiedade e depressão.
> Foi observado que houve melhora na autoestima de 27% dos adolescentes/jovens e diminuição/atenuação de 13% da timidez, os atendidos gravaram vídeos, participaram de atividades coletivas presenciais; visando o respeito a individualidade e a empatia nos grupos; facilitando seu desenvolvimento pessoal.
> Durante a pandemia 41% dos atendidos conseguiu a inserção no mercado de trabalho – primeiro emprego, podendo colaborar com a rede familiar, já que 33% dos familiares ficaram desempregados. É importante enfatizar que 4% dos adolescentes colocaram em prática seu projeto de vida, abrindo o próprio negócio, divulgando nas redes sociais e também auxiliando na renda familiar (SOS, 2021, p. 27).

Os resultados no exercício 2021 demonstraram que o período pós pandemia trouxe o agravo à saúde mental, com demanda em acompanhamento em atendimento psicológico na porcentagem de 29% dos atendidos e psiquiátrico com uso de medicamentos, mensurado no total de 75%, um número muito expressivo.

Demonstraram inclusão com acesso a pessoas com deficiência intelectual. Neste período, também destacaram-se os avanços em relação à autoestima, timidez com apresentação de porcentagem. É relevante que levantaram o número de desemprego familiar, pois incide diretamente na sobrevivência deste contexto e provoca impactos de riscos e vulnerabilidades. Com o trabalho e interlocução da organização, foram inseridos no mundo do trabalho 41% dos jovens atendidos neste ano. O número de empreendedores aumentou 1% em relação ao exercício de 2020.

Em 2021, a organização demonstrou a coerência entre os resultados apresentados e o descritivo relacionado às porcentagens apresentadas no relatório em questões como a

compreensão de significados de sentimentos relacionados à saúde mental, como a depressão, ansiedade, suicídio e automutilação, que trouxeram/trazem sofrimento emocional aos atendidos, o que é proporcional à prevenção e promoção à saúde e demais situações de risco.

A OSC também apresentou como benefícios/resultados as seguintes informações:

> Continuação das atividades proporcionou distração e entretenimento durante a pandemia, além de acolhimento mediante o momento vivenciado;
> Melhoria da qualidade de vida dos usuários e suas famílias;
> Enfrentamento e superação da timidez e melhora da autoestima;
> Atenuação da timidez e melhora da autoestima;
> Prevenção e promoção a saúde;
> Quebra de estigmas sobre tabus (depressão, automutilação, suicídio, entre outros);
> Garantiu o acesso a informações sobre temas transversais;
> Possibilitou a prevenção de situações de risco social e pessoal, contribuindo para a redução das ocorrências de situações de vulnerabilidade e prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência;
> Ampliação do número de usuários que conhecem as instancias de denúncia e recurso em casos de violação de seus direitos;
> Fez com que os usuários reconheçam seus direitos e a importância de sua participação cidadã;
> Melhoria da qualidade de vida usuários;
> Estimulou a convivência em um ambiente saudável, de respeito e valorização das diversidades étnicas, raciais, religiosas e sexuais (SOS, 2021, p. 26).

O funcionamento no período pandêmico oportunizou escuta e acolhida aos atendidos. Os documentos descreveram efetividade em ampliar a qualidade de vida dos beneficiários, mas não apresentam em quais aspectos ocorreu esse avanço, já que usar a terminologia qualidade de vida remete a vários fatores. Destacam questões sobre saúde mental, riscos e prevenção, mas não existem parâmetros ou indicadores de como levantaram estas informações.

Quanto às dificuldades no exercício de 2021, apresentaram-se as seguintes:

> Pandemia – Covid 19;
> Adaptação à atividade remota;
> Dificuldade de adaptação devido aos horários escolares – mudança do horário nas escolas estaduais;
> Manter interesse dos adolescentes nas atividades remotas;
> Falta de acesso à internet pelos atendidos;
> Falta de equipamentos para atividades remotas;
> Ausência de um guardinha para serviço de rua;
> Falta de manutenção nos ar condicionado;
> Falta de recursos para contratação do motorista ou para comprar combustível;
> Celular com pouca capacidade de armazenamento das atividades enviadas pelos adolescentes;
> Encerramento de contrato com educadora, sendo necessário novo processo seletivo, tendo a equipe que se organizar para a realização das atividades;
> Teto da sala de convivência caiu 2 vezes e houve dificuldade para encontrar profissionais para o conserto;
> Adolescentes/jovens que precisaram ficar em casa cuidando dos irmãos e sobrinhos mais novos; não podendo participar das atividades já que as creches/escolas estavam fechadas. O mesmo ocorreu com aqueles que ficavam com os avós com certo grau de dependência motora (SOS, 2021, p. 26).

Em relação aos dificultadores, identifica-se que estão muito próximos aos apresentados em 2020, questões gerenciais e que poderiam ser reorganizadas por meio de planejamento e gestão da organização frente a todas as mudanças. Sobre os recursos humanos, é necessário que a própria organização planeja e solicita o aditivo em conformidade com o nexo causal para comprovar a necessidade da ampliação do recurso investido. Esta demanda é recorrente e não foi resultado durante o período analisado.

O processo seletivo não é um dificultador, é uma ferramenta que imprime a impessoalidade, publicidade, moralidade e legalidade, mas requer planejamento e transparência para que todos tenham acesso à informação e que possa ser selecionado o melhor profissional para atender às demandas institucionais.

Quanto à queda do teto e permanência dos atendidos em suas residências para cuidados com irmãos, extrapolam as relações internas e precisam estabelecer parcerias para suprir e superar as adversidades, já que o adolescente que não tem o acesso ao serviço pode estar em situações de risco, bem como oportuniza o descumprimento de metas de atendimentos.

Nesse relatório, foram encontradas informações sobre grupo de estudos em relação à Lei n.º 13.019/2014 e plano de trabalho; aplicação de pesquisa de satisfação com os beneficiários do serviço; entre as informações, trouxe que 29% dos atendidos estão em atendimento psicológico e 25% fazem uso de algum medicamento; 9% exteriorizavam a automutilação; 21% estava em situação de violência doméstica.

Em 2022, o Relatório de Execução do objetivo demonstra que: a meta de atendidos segundo o Plano de Trabalho era 100 adolescentes/jovens e cumpriram o total de 225 adolescentes/jovens. Isto demonstra que atenderam uma demanda maior com o mesmo recurso, o que caberia à avaliação sobre o impacto financeiro na execução e a possibilidade de ampliação do recurso financeiro investido na parceria.

Em análise a esse relatório, chamou a atenção o fator de avaliação de conteúdo de todas as atividades realizadas com os atendidos, visando acolher as suas demandas. Desta forma, a equipe apresentou que: “Favoreceu o acompanhamento das atividades ofertadas de modo a atender à demanda dos atendidos. Foram realizadas 6 avaliações durante o ano: 3 das atividades de férias e 3 das oficinas semanais” (SOS, 2022, p. 3).

A OSC trouxe a informação de aumento de encaminhamentos para a rede de saúde (psiquiatra e psicólogo) em 11%. Em relação ao grupo familiar, atenderam mensalmente e era previsto bimestralmente, com meta de 20% e atingiram 26,25% (SOS, 2023).

Em relação às dificuldades nesse período, a organização apresentou as seguintes informações: resquícios da pandemia, gestão das OSCs para manutenção predial, recursos humanos, conforme já mencionados aos anos anteriores, como limitantes na execução direta do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos:

> Pandemia – Covid 19 e suas consequências;
> Dificuldade de adaptação devido aos horários escolares – Mudança do horário nas escolas estaduais;
> Insuficiência de funcionários para realização de atividades de execução direta e indireta;
> Falta de manutenção no ar condicionado e outros equipamentos;
> Falta de recurso para contratação do motorista ou para comprar combustível;
> Mudanças climáticas, chuva impede que os atendidos venham para as atividades.
> Manter interesse dos adolescentes nas atividades;
> Fechamentos das CEMEIs no período de férias;
> Participar das programações da rede de atendimento (equipe e/ou atendidos) sem convite ou comunicado com antecedência para planejamento e organização;
> Internet lenta, principalmente após permitir o acesso dos atendidos a rede (conexão);
> Controle do acesso dos moradores de rua, migrantes, itinerantes à instituição (atividades e lanche) após a abertura da casa de passagem (SOS, 2023, p. 19).

Conclui-se que a organização da sociedade civil passou pelo período de 2017 a 2022, trazendo os mesmos dificultadores e, ao longo destes anos, não apresentaram mudanças nem por meio da Administração Pública ou pela OSC. Mas também superou a contratação dos recursos humanos, como o educador e o profissional de limpeza. Em relação aos benefícios, destacam-se:

> Atenuação da timidez e melhora na autoestima e autoconfiança;
> Quebra de estigmas sobre tabus (depressão, automutilação, suicídio, entre outros);
> Promoção de conhecimentos e informações sobre campanhas contra violência e preconceito;
> Garantiu o acesso a informações sobre temas transversais (conforme demanda identificada);
> Incentivou o protagonismo juvenil e liderança;
> Possibilitou a prevenção de situações de risco social e pessoal, contribuindo para a redução das ocorrências de situações de vulnerabilidade e prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência;
> Ampliação do número de usuários que conhecem as instancias de denúncia e recurso em casos de violação de seus direitos;
> Fez com que os usuários reconheçam seus direitos e a importância de sua participação cidadã;
> Estimulou a convivência em um ambiente saudável, de respeito e valorização das diversidades étnicas, raciais, religiosas e sexuais;
> Inserção no mercado de trabalho (1º emprego e oportunidade) (SOS, 2023, p. 19).

Em relação aos benefícios/resultados, nota-se um retrocesso na apresentação dos dados, pois não fizeram a interlocução entre o qualitativo e o quantitavo, mais uma vez houve a ausência de parâmetros para apresentação de dados. Esse relatório apresenta informações sobre o perfil atendido nesse exercício, no qual apresenta os seguintes dados em relação à faixa etária:

- Adolescentes (15 a 17 anos): representam 70% do público atendido;
- Jovens (18 a 29 anos): representam 30% do público atendido;

Em relação a cor/raça, apresentaram os seguintes dados:

- Brancos: 30%
- Pardos: 48%
- Negros: 20%
- Amarelo: 2%

Quanto a sexualidade, as informações destacam que:

- Homossexual: 59%
- Bissexual: 17%
- Pansexual: 2%
- Não soube responder ou preferiu não definir: 10%

Em relação ao acesso a benefícios e programas, 7,6% recebem. Em relação aos resultados, o relatório apresentou as seguintes informações sobre as mudanças no comportamento dos atendidos:

- 14,5% apresentaram melhora na comunicação;
- 2,31% de evolução na paciência e concentração, desenvolveram autoconfiança para participar das atividades;
- 15,5% trocaram de oficinas com vistas à identificação com a metodologia como adaptação aos seus horários;
- 6% foram inseridos no mercado de trabalho.

A organização aplicou pesquisa de satisfação no exercício.

O relatório de execução do objeto é um documento obrigatório pela normativa e ele é o responsável por demonstrar os resultados da execução da parceria, portanto, ele é uma ferramenta essencial no monitoramento e avaliação. As informações apresentadas poderiam destacar o número de atendidos em situação prioritária, o que é relevante em um serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, ou o número de beneficiários que identificaram violações de direitos ao longo das intervenções.

3.3.3 Parecer Técnico Conclusivo

A emissão do Parecer Técnico Conclusivo é um documento obrigatório que deverá ser elaborado pelo gestor da parceria, em conformidade com os Artigos 61 e 67 da Lei n.º

13.019/2014, que tem por objetivo a análise da prestação de contas da parceria sobre o cumprimento do objeto.

O Tribunal de Contas cobra da Administração Pública o Parecer Conclusivo das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Este documento deverá ser elaborado pelo ordenador de despesas[62] "com base em documentos contábeis, fiscais e gerenciais, sobre a aplicação dos recursos repassados a entidades do Terceiro Setor, que atende também ao Artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e às exigências das Instruções vigentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo" (São Paulo, 2019, p. 116)

Segundo o Manual de Repasse do Terceiro Setor, o Parecer Conclusivo deve ser emitido pelo ordenador de despesas, na estrutura administrativa de Guaíra, ele é elaborado pela Administração Pública e assinado pela autoridade superior, prefeito (o ordenador de despesas) e pelo gestor da parceria e da política pública. De acordo com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, este documento está atrelado à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A estrutura do Parecer Técnico Conclusivo foi realizada para dar respostas às demandas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e às exigências da Lei n.º 13.019/2014. Diante disto, e visando otimizar tempo, o Parecer Técnico Conclusivo e o Parecer Conclusivo foram unificados para que o gestor pudesse elaborar apenas um documento, assinado por ele e pelo prefeito, pois é ele o ordenador de despesas.

O Manual de Repasses apresenta quadros com indicadores para fundamentar pareceres conclusivos governamentais, como no caso de: índices de efetividade de gestão (resultado); índices de eficiência de gestão; índices financeiros e econômicos.

Esse documento é a porta de entrada para a alimentação do Sistema de Repasse do Terceiro Setor (SisRTS), que deve ser alimentado até 30 de junho do ano subsequente ao exercício executado para prestação de contas da execução dos ajustes entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Os ajustes do Terceiro Setor firmados a partir de 01/06/2023 e seus respectivos termos aditivos devem ser informados no Sistema Auditoria Eletrônica de São Paulo (AUDESP) - Fase V em conformidade com o COMUNICADO GP nº 68/2022. As informações a serem prestadas no AUDESP – Fase V são: chamamento público; partes celebrantes; objeto; valores; cláusulas da parceria; e plano de trabalho. Este sistema visa o aperfeiçoamento das auditorias sobre repasses ao Terceiro Setor (controle externo).

[62] É toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos (São Paulo, 2019, p. 116).

Um dos dificultadores tanto para a Administração Pública quanto para as OSCs foi o cumprimento dos prazos estabelecidos para apresentação de documentos e, diante dessa questão, foram levantadas nos documentos que, nesse período, apenas em 2019 houve o preenchimento em tempo hábil:

Tabela 34 - Data entrega do Parecer Conclusivo para preenchimento do SisRTS

2017	2018	2019	2020	2021	2022
04/10/2018	24/03/2020	22/05/2020	29/09/2021	18/07/2022	13/06/2023

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos pareceres conclusivos.

É possível observar que, em 2017, houve atraso de três meses na entrega do Parecer Conclusivo; em 2018, foram quase dois anos de atraso; em 2019, conseguiram entregar antes do vencimento; em 2020, houve atraso de dois meses; em 2021, foram 18 dias de atraso; em 2023, conseguiram cumprir o prazo. Este cumprimento de prazo foi condicionado ao lançamento de informações no SisRTS pela Administração Pública. A partir de 2018, ficou a cargo da Seção das Parcerias, que anteriormente era realizada pela Diretoria de Contabilidade. Na análise do cumprimento do objeto, em 2017, o parecer concluiu pela regularidade da prestação de contas, pois:

> A OSC teve dificuldades no cumprimento de metas quantitativas, porém em relação ao desenvolvimento de habilidades, fortalecimento de vínculos, acesso a outras políticas públicas, desenvolvimento de protagonismo juvenil, atendendo as normativas da assistência social foram efetivas, possibilitando o atendimento de forma integral ao jovem e a sua família (Guaíra, 2018, p. 4).

O descrito aponta a dificuldade do alcance das metas quantitativas, mas é subjetivo a manifestação dos itens elencados sem a apresentação de parâmetros que possam dar a possibilidade de demonstrar os avanços, bem como é subjetivo apresentar como referência desenvolvimento de habilidades sem apresentar quais são as habilidades e como foram identificadas ou como mensuraram o desenvolvimento do protagonismo juvenil. O parecer também manifestou que:

> O serviço atingiu gradualmente as metas estabelecidas no plano de trabalho demonstrando a frequência dos usuários, o preenchimento de vagas e o atendimento de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade. Os dados qualitativos não foram demonstrados pela equipe de execução, mas foram percebidos pela comissão de monitoramento e avaliação através de visita in loco (Guaíra, 2018, p. 3).

A análise do gestor da parceria e também do gestor da política pública apresenta a análise da execução da parceria por meio de acompanhamento da frequência em relação à

adesão do público alvo ao serviço e apresenta a visita in loco realizada pela comissão de monitoramento e avaliação como uma ferramenta que identificou resultados.

Em 2018, a execução teve parecer regular, com a seguinte análise:

> Ampliação do número de usuários conhecedores das instâncias de denúncia e recursos em casos de violação de direitos; desenvolvimento autônomo, familiar e comunitário aos participantes do serviço.
> As ações desenvolvidas nas atividades estão melhorando a vida do público alvo com mudanças de comportamento positivas como exemplo as formas de expressão e manifestação de seus interesses sociais.
> Grau de satisfação do público-alvo; satisfatório diante das dificuldades e vulnerabilidade encontradas nos territórios, tanto das famílias quanto das dificuldades encontradas para a execução do Serviço.
> São realizadas algumas parcerias com outras entidades e com a rede privada, também a promoção de eventos de arrecadação, no entanto a OSC não reúne condições de autossustentabilidade para execução do serviço sem colaboração da rede pública (Guaira, 2020a, p. 5).

Foram apresentados dados qualitativos que não estão vinculados ao quantitativo, pois afirmaram que ocorreu a ampliação do número de beneficiários que possuem conhecimento sobre canais de denúncia, então, quantos tiveram esse acesso à informação, quantos tiveram ampliação da convivência familiar e comunitária para demonstrar o descritivo. O parecer reproduz as informações do Relatório de Execução do Objeto elaborado pela OSC.

Os pareceres emitidos em 2017 e 2018 não responderam a todos os requisitos previstos no Artigo 67, no § 4º da Lei n.º 13.019/2014 e, a partir de 2019, este instrumental foi readequado para ser elaborado de acordo com as orientações deste artigo e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme a Instrução Normativa 01/2020.

Aponta-se que, de acordo com o Artigo 67, a Administração Pública deverá demonstrar no Parecer: "os resultados já alcançados e seus benefícios; os impactos econômicos ou sociais; o grau de satisfação do público-alvo; a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado (Brasil, 2014).

Em 2019, o parecer apresenta como resultados:

a) os resultados já alcançados e seus benefícios:

> Os adolescentes e jovens podem participar de todas as atividades oferecidas, mas foi observado que há identificação dos mesmos com alguns temas específicos; permitindo que façam escolhas, oferecendo autonomia e estimulando a responsabilidade. Prevenção de situações de risco pessoa e social, redução das ocorrências de situações de vulnerabilidade, seu agravo ou reincidência; a importância de sua participação cidadã; acesso a cultura, esporte, lazer e manifestações artísticas; trocas de experiências intergeracionais, valorização da vida coletiva, estimulando a sociabilidade, exemplos de vivências e respeito a pensamentos diferentes; quebra de estigmas sobre tabus (sexualidade, automutilação, suicídio, entre outros); estímulo a convivência em um ambiente saudável, de respeito e valorização das diversidades étnicas, raciais, religiosas e sexuais (Guaíra, 2020b, p. 5).

A análise neste parecer demonstra reprodução do relatório de execução do objeto e, mesmo apresentando relação com o serviço executado, o descritivo não trouxe o viés da Tipificação Nacional, bem como não há uso de parâmetros estabelecidos pelo Plano de Trabalho ou dados quantitativos, ou seja, essas informações também não foram mensuradas.

Em 2019, também foram apresentados os impactos sociais e/ou econômicos.

b) os impactos econômicos ou sociais:

A análise deste item é importante para identificar a transformação provocada pela parceria estabelecida. Durante o exercício de 2019, a organização apresentou as informações no Relatório de Execução do Objeto e o Parecer Conclusivo demonstrou a:

> melhora na qualidade emocional dos adolescentes, elencada por eles em questionário avaliativo. 28% dos atendidos já tinham ou fizeram sua carteira de trabalho. 22% tiveram acesso a roda de conversa sobre bolsas de estudo e financiamento estudantil. 61% participaram de atividades sobre mercado de trabalho (Guaíra, 2020b, p. 5).

É relevante a qualidade de vida no aspecto emocional e foi apresentado um percentual de alcance, mas, em contraponto, também fizeram carteira de trabalho e tiveram acesso a informações/atividades sobre o mercado de trabalho, mas quantos foram inseridos no trabalho e quantos possuíam a carteira assinada? Houve o acesso sobre mecanismos de inclusão no ensino superior e quantos conseguiram iniciar a graduação?

Neste ano também se observa o grau de satisfação em conformidade com as informações apresentadas pela organização.

c) o grau de satisfação do público-alvo:

> Foi aplicado junto aos usuários uma pesquisa de satisfação através de questionário onde os participantes manifestaram seu grau de satisfação quanto ao desempenho do educador nas oficinas; aprendizagem; lanche; participação dos usuários e organização do espaço através de 09 perguntas; O resultado demonstrou que 65% dos usuários atribuíram excelência a todos os quesitos descritos e os outros 35% se dividiram entre ótimo e bom (Guaíra, 2020b, p. 5).

A análise no parecer conclusivo teve foco nos resultados da pesquisa aplicada pela organização e os beneficiários avaliaram os serviços de forma pontual como excelentes. Esta parceria tem vigência superior a um ano, mas a Administração Pública não realizou a pesquisa de satisfação.

Em relação à sustentabilidade, neste exercício a organização realizou campanhas pontuais ou em parceria com outros órgãos.

d) a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado:

> festival de prêmios: venda de cartelas de bingos; - FAIG: venda de ingresso para show, a recita de ingressos vendidos ficou para a OSC; - Resgate judicial Fórum da Primeira e Segunda Vara (trimestral) para manutenção de equipamentos, instalações e execução de atividades; - Doações espontâneas de pessoas físicas para manutenção de equipamentos, instalações e execução de atividades (Guaíra, 2020b, p. 5).

Os eventos realizados pela organização não demonstram a possibilidade de autossustentabilidade para a execução da parceria sem os recursos públicos.

Em 2020, foram identificadas as seguintes informações:

a) os resultados já alcançados e seus benefícios:

Os resultados apresentados são parecidos com os apresentados no ano anterior e, da mesma forma, sem parâmetros comparativos.

> Os adolescentes e jovens podem participar das atividades oferecidas, permitindo que façam escolhas, oferecendo autonomia e estimulando a responsabilidade e o diálogo familiar; Prevenção de situações de risco pessoal e social e possibilidade de ampliar a resiliência em momentos de frustração e aumentar as competências emocionais; a importância de sua participação cidadã e manifestações; trocas de experiências intergeracionais, valorização da vida, a sociabilidade, exemplos de vivências e respeito a pensamentos diferentes; estimulo a convivência em um ambiente saudável, de respeito e valorização das diversidades (Guaíra, 2021, p. 4).

Em relação aos impactos, em 2020 não há apresentação de informações quantitativos ou qualitativos.

b) os impactos econômicos ou sociais:

> Melhora na qualidade emocional dos adolescentes, a continuação das atividades proporcionou distração e entretenimento durante a pandemia; Acolhimento mediante o momento vivenciado; Enfrentamento e atenuação da timidez através da gravação de vídeos; Desenvolvimento de talentos, principalmente nas redes sociais; - Prevenção e promoção de saúde; - Quebra de estigmas sobre tabus (depressão, automutilação, suicídio, entre outros); - Proporcionou momentos de evidência a todos; voz e espaço (Guaíra, 2021, p. 5).

Os impactos foram a reprodução do relatório de execução do objeto, não há apresentação de informações que pelo menos comparam os avanços entre os exercícios, já que o serviço se deu continuidade.

Quanto ao grau de satisfação, em 2020 houve a interferência da pandemia e a readequação das atividades e observou-se que criaram algumas ferramentas para intervenção, mas não demonstraram, mesmo que relevantes às questões trabalhadas, o impacto e a satisfação.

c) o grau de satisfação do público-alvo:

> Diante das alterações realizadas devido à pandemia Covid - 19, a Equipe do SCFV realinhou as atividades ofertadas atingindo os seguintes resultados:
> 92% dos atendidos manifestaram gostar dos vídeos apresentados; 100% relataram gostar dos desafios propostos; Manifestaram ainda, valores positivos como bom ou ótimo para o horário das atividades, a maneira de acessar os lanches oferecidos entre outras atividades (Guaíra, 2021, p. 5).

Quanto à sustentabilidade, não há alterações em relação ao exercício anterior.

d) a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado:

O documento informa que a organização realizou o "resgate judicial Fórum da Primeira e Segunda Vara (trimestral) para manutenção de equipamentos, instalações e execução de atividades" (Guaíra, 2021, p. 5).

A conclusão foi regular referente ao exercício de 2020. Em relação ao cumprimento das metas, seguem os resultados quanto às metas quantitativas:

> - Atendimento 100 Adolescentes e jovens de 15 a 29 anos de janeiro a março;
> - Atendimento 50 Adolescentes e jovens de 15 a 29 anos de abril a dezembro;
> - Prevenção de reincidência de situações de risco em 10% dos atendidos;
> - Atenuação da timidez e melhora no auto estima em 20% dos atendidos;
> - Permanência de até 50% dos atendidos na escola (Guaíra, 2021, p. 4).

As metas apresentadas foram estabelecidas pelo plano de trabalho e são o mínimo para retorno à sociedade naquilo que trata de cumprimento e apresentação de resultados. As metas quantitativas são fáceis para acompanhar e demonstrar o alcance. Estas foram transcritas do relatório de execução do objeto e comungam com o plano de trabalho, mas não realizaram análise das informações apresentadas. Sobre as metas qualitativas:

> - Identificação de situações de risco social e pessoal, bem como violações; possibilitando a identificação e encaminhamento para a rede conforme necessário;
> - Desenvolvimento da sensibilização e da percepção dos atendidos sobre a realidade social, econômica, cultural em que vivem; uma vez que durante a pandemia aqueles com acesso à internet estão mais ativos;
> - Conscientização sobre temas cotidianos abordados na mídia (social, falada e escrita);
> - Atenuação da timidez e melhora na autoestima;
> - Permanência dos adolescentes e jovens no sistema educacional (Guaíra, 2021, p. 4).

É relevante apresentar dados sobre quais riscos foram identificados e qual o percentual que incidiu sobre a demanda atendida, quantos foram encaminhados e quantos tiveram

devolutivas e resolutividade. Quantos eram tímidos e quantos conseguiram superar a timidez? Quantos estavam com baixa autoestima? Quantos superaram esta situação? Estas informações dariam parâmetros sobre a efetividade e eficiência dos resultados da proposta.

Esses pareceres são elaborados anualmente, com a pretensão de demonstrar os resultados alcançados pelas parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil em cada exercício, e nota-se que demonstraram a reprodução do descritivo do relatório de execução do objeto.

Em 2021, foram identificadas as seguintes informações:

a) os resultados já alcançados e seus benefícios:

> Desafio superado em dar continuidade na execução do serviço mesmo durante a pandemia. O serviço proporcionou espaço de troca entretenimento e acolhimento durante o período pandêmico. Garantiu acesso a informações transversais, incentivou o protagonismo juvenil e liderança, possibilitou a prevenção de situações de risco social e pessoal, contribuindo para a redução das ocorrências de riscos sociais seus agravamentos e reincidências e ampliação do número de usuários que conhecem as instancias de denúncias e recuso em caso de violação de direitos (Guaíra, 2021, p. 4).

A continuidade do serviço, durante a pandemia, mesmo que de forma remota, foi importante para a garantia principalmente de saúde mental, pois, durante esse período, as equipes apresentaram relatos sobre o aumento da violência doméstica e de depressão.

Naquilo que trata sobre os impactos, o parecer conclusivo avalia com impacto a execução diante da pandemia.

b) os impactos econômicos ou sociais:

> A OSC sofreu um considerável impacto por conta da pandemia COVID – 19 readequando suas metas e formas de trabalho. As características do SCFV possibilitaram intervir no desenvolvimento do adolescente/jovem, mesmo durante a pandemia, contribuindo para a participação assegurando espaços de referência para o convívio grupal e social e o desenvolvimento de relações de afetividade, solidariedade e respeito mútuo. É importante enfatizar que os adolescentes tiveram um expressivo desenvolvimento da socialização, observada nas relações estabelecidas dentro de fora da OSC e entre ele (Guaíra, 2021, p. 4-5).

Mesmo com a execução do serviço de forma remota, ocorreu a contribuição para o cumprimento de seus objetivos, que é a referência de um espaço de convivência.

Quanto ao grau de satisfação, a Administração Pública não conseguiu aplicá-la. Todos os anos, a organização consegue criar instrumentais e aplicá-la, ou seja, cria recursos para mensurar a qualidade do serviço executado.

c) o grau de satisfação do público-alvo:

> Não houve pesquisa de satisfação por parte da comissão de monitoramento e avaliação. A OSC realizou avaliação utilizando as seguintes perguntas: Como você avalia a participação das equipes nas atividades? A demonstra domínio sobre os temas abordados? A equipe consegue se relacionar com os adolescentes? Como você avalia sua participação nas atividades?, Você aprendeu coisas importantes nas atividades desenvolvidas De 0 a 10 qual seria sua nota para a equipe? Qual seria sua nota para o espaço utilizado nas atividades?, De 0 a 10 qual seria sua nota para o lanche servido? De 0 a 10 qual seria sua nota para a organização? Todas as respostas tiveram bons resultados (Guaíra, 2021, p. 5).

A pesquisa de satisfação é uma ferramenta para estabelecer parâmetros sobre a compreensão que os beneficiários possuem sobre o serviço e para avaliação de sua execução.

Neste exercício, a análise sobre a sustentabilidade considerou fatores importantes que anteriormente não apresentaram referências.

d) a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado:

> Não há possibilidade.
> Em relação ao valor investido pela Administração Pública, a organização captou 2,8% em relação aos valores das parcerias e a isenção da cota patronal representa 13,8% em relação ao valor investido.
> Em contraponto a organização possui sede própria e equipamentos importantes para redução de custos na parceria (Guaíra, 2021, p. 5).

A isenção da cota patronal[63] gera economicidade em relação aos recursos humanos da parceria e foi analisado o montante total do recurso financeiro executado neste exercício. Quanto à captação de recursos financeiros, a OSC gerou menos de 3%, portanto é insuficiente para a garantia de sua sustentabilidade.

É uma organização com baixo capital relacional e com dificuldades para promoção da sustentabilidade. O diferencial desse relatório, é o destaque para os pormenores apresentados e respondidos em conformidade com as orientações da legislação e do Tribunal de Contas.

Em relação à conclusão do parecer conclusivo, neste exercício foi dada como regular, considerando: valor gerado em economicidade, sede e equipamentos:

> Atesta esta prestação de contas como: Regular
> Foi possível identificar através da relação entre a diferença dos recursos humanos de execução pela Organização e pela Administração Pública o valor de R$ 154.091,63, além da organização possuir sede própria e equipamentos.
> A OSC mesmo eficiente em período de pandemia manteve contato com a rede socioassistencial, manteve clareza, transparência e eficácia quanto aos resultados e desempenhos, demonstrando que o objeto tem sido executado atendendo os requisitos exigidos pela Lei n.º 13.019/2014 (Guaíra, 2021, p. 7).

[63] O artigo 580 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) no § 6º, isenta o recolhimento da contribuição sindical patronal às entidades ou instituições que comprovarem, junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, o não exercício de atividades econômicas com fins lucrativos.

O parecer conclusivo foi fechado com descritivo sobre a transparência e eficácia na execução do serviço pactuado.

Em 2022, foram identificadas as seguintes informações:

a) os resultados já alcançados e seus benefícios:

A elaboração do parecer conclusivo não apresenta dados quantitativos ou comparativos em conformidade com o Plano de Trabalho. Ele retrata questões previstas na execução do serviço, como: preventivo, protetivo e proativo, de acordo com a proteção social básica.

> As ações desenvolvidas demonstraram caráter preventivo, protetivo e proativo frente as situações de vulnerabilidades e riscos sociais e relacionais que possam resultar em rompimento dos vínculos familiares e comunitários, materializando as seguranças socioassistenciais de acolhida e de convívio familiar e comunitário, além de estimular o desenvolvimento de autonomia, realizando um trabalho para a aquisição de competências pessoais e relacionais pelos participantes. O serviço também materializou ofertas socioeducativas, lúdicas e socioculturais, atendendo às diferentes necessidades de convivência, próprias ao ciclo de vida (Guaíra, 2022, p. 4-5).

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, um serviço de proteção social básica deverá ofertar condições de prevenção, proteção e proatividade. Os resultados não foram apresentados com dados quantitativos.

Em 2022, o parecer não realizou a análise dos impactos.

b) os impactos econômicos ou sociais: Não há nada descrito no parecer.

Quanto ao grau de satisfação, como nos anos anteriores, a OSC aplicou a pesquisa, mas a Administração Pública não a realizou, portanto, só existem informações fornecidas pela OSC.

c) o grau de satisfação do público-alvo:

O relatório faz menção à pesquisa de satisfação aplicada pela própria OSC: "Houve também aplicação de pesquisa de satisfação com usuários e famílias no mês de dezembro de 2022, onde se verifica que as opiniões expressadas demonstram um nível bom de satisfação" (Guaíra, 2022, p. 5).

Não há parâmetros sobre o que é bom e também não foi aplicado a uma amostra do universo atendido.

d) a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado:

Quanto a essa questão, o parecer conclusivo demonstra que há vantajosidade, mas não há possibilidade de sustentabilidade:

> Embora a OSC apresente vantajosidade na execução do serviço em relação à execução pela própria administração pública não é possível inferir que haja possibilidade de auto sustentabilidade econômica para execução sem que seja realizada parceria com o poder público. Desse modo, as atividades desenvolvidas com os recursos próprios e as verbas públicas repassadas se compatibilizam com as metas propostas, bem como os resultados alcançados, indicando o cumprimento do plano de trabalho (Guaíra, 2022, p. 5).

Não foram identificadas informações sobre o cumprimento específico das metas previstas no Plano Trabalho, não há comparativos para demonstrar. O parecer foi regular, e demonstra que:

> Considerando os relatórios trimestrais de monitoramento e avaliação emitidos pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, nomeada por meio do Decreto n.º 6153/2021 e as informações prestadas no conjunto documental da prestação de contas, atesta-se que a organização atingiu as metas e objetivos previstos no Plano de Trabalho e no Termo de Colaboração n.º 04/2018, cumprindo com o Cronograma de Desembolso. A parceira também representa vantajosidade econômica comparando a economicidade em relação à realização direta pela administração pública. Ressalta-se ainda que as ações desenvolvidas no âmbito da parceria estão em conformidade com as diretrizes da Legislação vinculada a Política Pública de Assistência Social (Guaíra, 2022, p. 8).

Para a elaboração desse parecer, diz: "Houve visitas para fiscalizar, monitorar e avaliar o objeto, conforme relatórios de fiscalização, parte integrante do processo administrativo da prestação de contas" (Guaíra, 2022, p. 8).

Quanto à relação com a sustentabilidade da OSC, deve-se observar o seguinte:

1) A OSC possui o CEBAS[64] Assistência Social (Em conformidade com a Lei complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021), portanto gera a isenção do INSS Patronal. Em 2022, a organização gerou a isenção no valor de R$ 65.484,22.
2) Em relação ao Balanço do Exercício 2022, foram levantadas as seguintes informações:

Tabela 35 - Patrimônio da OSC

Não circulantes permanente (Patrimônio da OSC)	**Valores**
Terreno	R$ 20.000,00
Edificação	R$ 266.160,43
Maquinas e equipamentos	R$ 89.205,00
Moveis e utensílios	R$ 41.183,22
Computadores	R$ 11.520,00
Valor total	**R$ 428.068,65**

Fonte: Balanço SOS, 2022

[64]Certificação de Entidades de Assistência Social: dispõe da imunidade de contribuições à seguridade social.

Através do balanço, é possível identificar que a OSC gerou em 2022, por meio de material permanente, construção e equipamentos, o total de R$ 428.068,65, conforme apresentado na Tabela 35.

3) Sobre os valores repassados e as receitas, é importante analisar se a organização da sociedade civil tem condições de garantir a sua subsistência, portanto é importante avaliar os recursos recebidos e aqueles providos de captação de recursos.

Com base nas informações do exercício de 2022, observa-se que:

Tabela 36 - Valores repassados e receitas próprias em 2022

Valores repassados pela Poder Público		**Receitas próprias da OSC**	
Fonte	**Valor**	**Fonte**	**Valor**
Fundo de Assistência Social	R$ 248.444,60	Doação pessoa física	R$ 1.814,98
Desenvolvimento Econômico	R$ 174.000,00	Doação pessoa jurídica	R$ 15.000,00
-	-	Locação de salas	R$ 3.000,00
-	-	Regate judicial	R$ 14.537,92
-	-	Eventos	R$ 7.725,00
Total	**R$ 422.444,60**	**Total**	**R$ 42.077,90**

Fonte: Elaborada pela autora com base no Balanço SOS, 2022

A diferença entre o valor repassado pela Administração Pública e o valor captado pela OSC, tem-se o percentual de 9% em recursos próprios em análise ao valor total de R$ 464.522,50 executado no exercício conforme dados apresentados na Tabela 36. Essa análise é importante, pois ao analisar o montante global é possível verificar a vantajosidade econômica que a parceria com a OSC gera, pois:

Tabela 37 - Vantajosidade econômica

Vantajosidade econômica na parceria	
Valor total repassado pela Administração Pública	R$ 422.444,60
Valor total OSC (patrimônio + receitas + isenção cota patronal)	R$ 535.630,77
Vantajosidade econômica	**R$ 113.186,17**

Fonte: Elaborada pela autora base no Balanço SOS, 2022

Diante da Tabela 37, a vantajosidade econômica gerada entre a diferença do total repassado e o valor gerado pela OSC em patrimônio, receitas e a isenção da cota patronal, tem-se o valor de R$ 113.186,17. Também é possível gerar vantajosidade sobre a comparação em salários pagos aos servidores e salários pagos aos funcionários públicos, por meio de comparativos e proporcionalidade. Segundo o Parecer Conclusivo no ano de 2022, destaca-se a seguinte vantajosidade econômica:

Despesas com recursos humanos OSC **R$ 217.966,26**

Despesas com recursos humanos Administração Pública **R$ 332.814,85**

Vantajosidade econômica **R$ 114.848,59**

A somatória dessas informações sobre vantajosidade da R$ 228.034,76 em referência ao exercício 2022 ao somar os valores de R$ 113.186,17 gerados pelo permanente a diferença salarial. Destaca-se que não foram somados aos recursos humanos da Administração Pública o benefício de cartão alimentação. Também não foram somados o valor das isenções, portanto, a execução direta pode gerar maior vantajosidade econômica.

O que se espera com as parcerias é que elas sejam tanto economicamente mais vantajosas, quanto gerem o menor gasto de dinheiro público, como também seja gasto da melhor forma gerando um benefício social à população.

3.3.4 Relatório de Monitoramento e Avaliação

O relatório técnico de monitoramento e avaliação está previsto no artigo 59 da Lei n.º 13.019/2014. Ele deve ser elaborado pela Administração Pública e homologado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA).

De acordo com Santana **et al.** (2021, p. 96), "a Administração Pública deverá instituir comissão de monitoramento e avaliação que analisará a efetividade das parcerias celebradas mediante termo de fomento e termo de colaboração, e homologará relatório técnico de monitoramento e avaliação."

Em análise aos relatórios de monitoramento e avaliação em 2017, eles iniciam no mês de junho[65]. Nesse período também foram analisados relatórios apresentados pela gestora da parceria, que trouxe análise das atividades de forma reflexiva e destacou que: "A participação dos técnicos na execução direta do serviço contribui para potencializar o diagnóstico da demanda" (Órgão Gestor, 2017, p. 1).

Quanto ao relatório da comissão de monitoramento e avaliação nesse período, destaca-se o embasamento em visita in loco realizada em 26/06/2017:

> A realização deste trabalho baseou-se nos procedimentos e técnica de controle, compreendendo exames documentais apresentados, comparativos entre previsão e execução realizada, bem como análise de ambiente realizado através de visita no dia 26 do mesmo mês.
> Observa-se que houve através da realização de oficinas e atividades foi possível garantir a convivência, experiencias intergeracionais, convívio grupal, social e comunitário, entre outras constantes no plano. O objetivo almejado em algumas atividades e oficinas realizadas foi destacado e o impacto causado evidencia o estimulo ao amadurecimento, autonomia nas escolhas e decisões com participação na vida pública através das parcerias realizadas com a cultura e o projeto de hora estabelecido (CMA, 2017, p. 3-4).

[65] A vigência inicial da parceria data de 25/04/2017.

O relatório dá destaque para as atividades que oportunizaram a convivência, inclusive com outros ciclos de vida, em conformidade com o plano de trabalho, com vistas no atingimento de autonomia, participação e amadurecimento.

No mês de agosto, a gestora da parceria e secretária de Assistência Social, trouxe informações sobre orientações em relação a Lei n.º 13.019/2014:

> Em primeiro de agosto do corrente ano o Órgão Gestor realizou reunião avaliativa com as técnicas de referência das OSC – Organizações da Sociedade Civil com foco na seguinte pauta: preenchimento do relatório mensal, execução dos serviços socioassistenciais, relação comissões x OSC e parecer técnico das comissões. Houve a participação de seis técnicos. Em avaliação as técnicas alegaram que as comissões apresentam papel fundamental para a efetivação dos serviços, promovendo reflexão sobre a atuação técnica e as melhoras de desenvolvimento de serviços. Foram apresentados os artigos 59 e 60 da Lei n.º 13.019/2014 e os Artigos 51 a 53 do Decreto n.º 8.726/2016 para pontuações sobre a importância da comissão e dos relatórios de prestação de contas (financeiros e de execução de atividades). Cada técnico recebeu uma cópia desse material (Órgão Gestor, 2017, p. 1).

A reunião foi realizada com foco em informações sobre elaboração de relatório mensal de atividade e a relação de monitoramento e avaliação. Durante esta reunião, houve o diálogo sobre artigos da Lei n.º 13.019/2014.

As orientações prosseguiram durante o mês e no dia dois foi realizada nova reunião com membros de comissões, e apresentam-se as seguintes informações:

> No dia dois de agosto houve reunião com as comissões, participaram quatro técnicos. Todo material apresentado as técnicas da OSC foram apresentadas as técnicas das comissões, bem como apresentado o resultado da reunião. Destaca-se que a partir desses artigos houve padronização do Relatório Técnico da Comissões com o intuito de apropriação da lei e profissionalização do monitoramento e acompanhamento dos serviços socioassistenciais. Foi apresentado um modelo de instrumental de Relatório Técnico de Monitoramento e Acompanhamento as representantes das comissões (Órgão Gestor, 2017, p. 1).

Havia a preocupação em construir o diálogo entre a Administração Pública e as OSCs, desta forma os encontros realizados por meio de reuniões foram importantes para as trocas de informações e experiências sobre as mudanças que estavam ocorrendo naquele período.

A gestora do período elaborou um instrumental padronizado para facilitar o acompanhamento das parcerias com base na legislação, seguindo um norteador com base na legislação para todos os membros de comissões de monitoramento e avaliação. E para a qualificação profissional dos atores envolvidos na parceria, a Administração Pública promoveu o acesso a cursos e orientações:

> No dia dez em Franca, através do COMAM o Órgão Gestor recebeu orientações sobre a Lei n.º 13.019. No dia dezessete de agosto houve capacitação de 37 (trinta e sete) profissionais, dos quais 21 (vinte e um) são do poder público e 16 (dezesseis) da sociedade civil – OSC sobre a Lei 13.019/2014 na USP de Ribeirão Preto. Dessa forma o Poder Público cumpriu o seu papel no conforme "Parágrafo único do Artigo 8º da Lei 13.019/2014: A administração pública adotará medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput desse artigo (Órgão Gestor, 2017, p. 1).

Ocorreram neste período capacitações que contribuíram para a organização na legislação no município, o que fez a diferença nas parcerias.

Outro aspecto fundamental para o acompanhamento das parcerias na Assistência Social são as Chefes de Proteções, sendo uma para a proteção social básica e outra para a proteção social especial. Dessa forma, o Órgão Gestor manifestou que: "Quanto à execução do serviço, destaca-se que a Coordenação de Proteção Social Básica realizou visita e contatos para acompanhamento do serviço, pontuando orientações sobre sua efetividade" (2017, p. 2). As chefes das proteções sociais foram (são) recursos importantes para apoio às comissões de monitoramento e avaliação e às OSCs.

No mês de agosto, podem-se destacar as seguintes informações em relação à comissão de monitoramento e avaliação: descumprimento de metas em visitas domiciliares; não alcance do número de atendimentos em situação de vulnerabilidade e em situação prioritária; não houve demonstração de metas qualitativas (CMA, 2017).

Quanto à análise da execução do serviço, a comissão apresentou a análise referente ao mês de agosto, que foi avaliada como regular:

> Através da análise das ações realizadas foi observado que o Serviço cumpriu de modo geral com o cronograma de atividades, sendo assegurado espaço de referência para o convívio grupal, comunitário e social; o desenvolvimento de relações de afetividade, solidariedade e respeito mutuo; complementou as ações da família e da comunidade na proteção e desenvolvimento dos adolescentes e jovens para o fortalecimento de vínculos familiares e sociais; possibilitou ampliação do universo informacional, artístico e cultural, bem como estimulou o desenvolvimento de potencialidades e habilidades propiciando a formação cidadã (CMA, 2017, p. 2).

Destacaram o espaço de convivência com estimulação de sentimentos de pertencimento, afetividade, solidariedade, respeito, ampliação do universo informacional, além do trabalho com famílias em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Quanto ao período de outubro a dezembro de 2017, nota-se alteração no instrumental, demonstrando com maior detalhe as metas qualitativas e quantitativas previstas no Plano de Trabalho. Em relação à análise do cumprimento do objeto, a comissão destacou:

> Após análise do relatório de atividades e visita in loco foi constatado que o serviço realizou atividades essenciais à promoção da convivência e fortalecimentos de vínculos, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e proporcionando espaço para troca de experiencia e vivencias (CMA, 2017a, p. 3).

Foram identificadas informações que demonstram a realização de atividades que asseguram a convivência e o fortalecimento de vínculos que asseguram a prevenção a situações de riscos. No que tange às metas quantitativas, a comissão mencionou que a OSC demonstrou a frequência dos usuários, preenchimento das vagas e atendimento de adolescentes e jovens de vulnerabilidade social e em situações prioritárias (CMA, 2017a). Quanto às metas qualitativas, a comissão destacou que:

> Acerca das metas qualitativas, apenas da equipe mencionar que é necessário ser mensurado em longo prazo, durante a visita à instituição e acompanhamento de atividade junto aos adolescentes foi observado o empoderamento e ampliação do universo informacional dos usuários, levando conhecimento de situações de vulnerabilidade e risco social que vivenciam (CMA, 2017a, p. 3).

A equipe da OSC alegou a necessidade de acompanhamento a longo prazo para apresentação de resultados qualitativos, mas os membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação reconhecem que o serviço apresenta mudanças na vida dos atendidos. Abaixo segue tabela com informações sobre as datas vinculadas à execução do monitoramento e avaliação.

Tabela 38 - Apresentação de datas das atividades de monitoramento e avaliação - 2017

Descrição	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro a Dezembro
Data entrega relatório	-	07/07/2017	-	29/09/2017	-	18/12/2017
Data visita in loco	-	26/07/2017	-	Não realizada	-	27/11/2017

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de monitoramento e avaliação.

O período de maio/2017, julho/2017 e setembro de 2017, não foram localizados os relatórios de monitoramento e avaliação. Nota-se que realizaram duas visitas in loco durante o exercício, o que contribuiu para a realização do acompanhamento da parceria. De acordo com Santana e Vesentini (2022, p. 414), a avaliação "deve fornecer informações confiáveis e úteis a um processo decisório" e "auxilia no aprimoramento do projeto", portanto, é um documento essencial no acompanhamento das parcerias, principalmente no que tange a sua efetividade por meio da apresentação de resultados.

"O controle de resultados pressupõe que este momento inicial tenha sido bem planejado, pois serão as metas e indicadores que ajudarão a demonstrar os resultados alcançados" (Motta et al., 2018, p. 48).

Quanto ao exercício de 2018, também não foram localizados todos os relatórios nos sites da prefeitura ou da OSC, em destaque os meses de janeiro a março, não foram encontrados. Em relação a abril a junho/2018, a comissão aponta com análise do cumprimento do objeto:

> Após análise dos relatórios de atividades e seus anexos foi constado que o serviço realizou atividades essenciais à promoção da convivência e fortalecimentos de vínculos, proporcionando espaço para troca de experiencias e vivencias.
> O serviço está atingindo gradualmente a meta quantitativa de usuários inscritos até o período, tendo em vista ter alcançado 96,5% de usuários. Com relação à frequência dos atendidos o serviço continua demonstrando em número de participações, não sendo possível avaliar o percentual atingido. Sobre o número de usuários em situação de vulnerabilidade e situações prioritárias do SCFV ocorreu o cumprimento no mês de junho conforme pactuado, no entanto, os dados dos meses de abril e maio não foram demonstrados.
> Acerca das metas qualitativas, a equipe apresenta o desenvolvimento de ações que buscam a efetivação do aumento da convivência familiar e do fortalecimento dos vínculos familiares. Para o restante das metas qualitativas não foi apresentado comparativo sobre a redução das situações de vulnerabilidade e risco social, mesmo tendo transcorrido 01 ano da parceria (CMA, 2017b, p. 3).

O relatório destaca a realização de atividades essenciais previstas pelo serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Não atingiram a meta total de inclusões, mas atingiram a pactuação de prioritários e descrevem que não há comparativo em relação à vulnerabilidade e risco social para apresentação de dados quantitativos/qualitativos sobre esta situação e sobre a convivência familiar, pois a parceria era executada há mais de um ano.

O trimestre referente ao período de abril a junho não foi localizado. O período de julho a setembro/2018 apresenta as seguintes informações:

> Após análise dos relatórios de atividades e visita técnica à instituição no dia 10/10/2018 identificou-se que o serviço realizou atividades que proporcionaram a promoção da convivência em grupo, fortalecimentos de vínculos familiares e comunitários, bem como oferta de espaço para troca de experiencias e vivências.
> O SCFV superou a meta quantitativa de usuários inscritos até o período. Com relação à frequência dos usuários a mesma foi apresentada em número de participações nos meses de julho e agosto, não sendo possível avaliar o percentual atingido. Porém, no mês de setembro a equipe aponta alcance de 98% de frequência mensal. Quanto ao número de usuários em situação de vulnerabilidade e situações prioritárias do SCFV ocorreu o cumprimento conforme pactuado, considerando a média dos meses de referência.
> Acerca das metas qualitativas, a equipe apresenta o desenvolvimento de ações que buscam a efetivação do aumento da convivência familiar e do fortalecimento de vínculos familiares, o que vai ao encontro da fala dos adolescentes e jovens ruante a entrevista da Comissão (CMA, 2018, p. 3).

O descritivo demonstra o descritivo de acordo com os relatórios anteriormente apresentados e analisados, em contraponto, tiveram acesso aos beneficiários do serviço que reforçam as informações dadas pelos relatórios de atividades elaborados pela OSC.

A visita in loco descrita no relatório de monitoramento e avaliação trouxe as seguintes conclusões:

> O diálogo com Coordenador e Equipe de Referência proporcionou elucidar pontos do relatório necessários à avaliação da Comissão.
> A entrevista com os usuários permitiu identificar relatos de ações do serviço que promoveram o fortalecimento de vínculos familiares, aumento da sociabilidade e construção de novos projetos de vida (CMA, 2018, p. 5).

A Comissão de Monitoramento e Avaliação apresentou informações que destacaram a efetividade do serviço apresentada no relato dos atendidos pelo serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

Abaixo segue tabela com informações sobre as datas vinculadas à execução do monitoramento e avaliação:

Tabela 39 - Apresentação de datas das atividades de monitoramento e avaliação - 2018

Descrição	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
Data entrega relatório	-	31/10/2018	31/10/2018	-
Data visita in loco	-	Não realizada	Não realizada	10/10/2018

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de monitoramento e avaliação.

A Tabela 39 apresenta que não havia informações no primeiro e quarto trimestre sobre a apresentação de relatórios de monitoramento e avaliação, somente no último trimestre foi realizada visita in loco.

Com base nos relatórios de 2019, no Primeiro Trimestre, a análise das atividades foi descrita como cumpridas parcialmente, cumpridas e não é possível qualitativamente. Quanto ao cumprimento do objeto, o descritivo vislumbra "que é possível visualizar a boa qualidade do serviço ofertado" (CMA, 2019).

Esse relatório apresentou destaque à participação dos técnicos, sendo um diferencial para a efetividade da proposta. "Em relação à equipe técnica, observa-se que, além da execução direta, estes participam de forma sistemática nas atividades de planejamento e assessoria aos educadores sociais" (CMA, 2019, p. 10).

Esse relatório aponta para o público prioritário e o trabalho com as famílias para maior ênfase nas intervenções. Também avaliam e apontam a necessidade de apresentação de resultados mensurados sobre os atendimentos, como também a apresentação de dados qualitativos a serem descritos por meio do cumprimento das atividades. A Comissão ressaltou a importância da contratação de um facilitador e um serviço geral, conforme previsto no Plano

de trabalho (CMA, 2019a). O termo de homologação foi assinado pelo gestor da parceria, que aprovou com ressalva.

No segundo trimestre, a comissão fez análise das atividades, solicitou apresentação da lista dos atendidos em situação prioritária. No descritivo, apontam o descumprimento de metas e a ausência de contratação de serviço geral e facilitador; nesse aspecto, foi sugerido a revisão do repasse e a devolução de recurso previsto para essa finalidade.

Segundo a Comissão de Monitoramento e Avaliação, "é necessário a apresentação de resultados e impacto social do serviço de forma ampla, considerando a necessidade de avaliação e monitoramento contínuos dos serviços ofertados no que diz respeito às metas quantitativas e qualitativas" (CMA, 2019b, p. 9). Nesse trimestre, realizaram visita in loco e houve a manifestação sobre a necessidade de adequação de metas que estavam inviáveis para que tenham condições de executar a proposta. O gestor da parceria aprovou a prestação de contas.

No Terceiro Trimestre, analisaram o cumprimento das metas como parcial, sendo apontado a ausência de subsídios quantitativos. No mês de julho, realizam atividades de férias e atingiram o fortalecimento de vínculos sociais e os estímulos da convivência entre os atendidos. Também apontaram a ausência de contratação de serviço geral e facilitador, apontamento realizado no trimestre anterior. Em contraponto, ressaltaram que a organização manteve formação permanente, sendo essencial a capacitação profissional para a execução do serviço. Apesar dos apontamentos, a comissão atribuiu de forma positiva a execução, pois:

> Após análise por amostragem do serviço executado no trimestre foi possível observar que o serviço proporcionou espaços de referência para o convívio grupal, comunitário e social e o desenvolvimento de relações de afetividade, solidariedade e respeito mútuo, de modo a desenvolver a sua convivência familiar e comunitária. Contribuiu para a ampliação do universo informacional, artístico e cultural dos jovens, bem como estimulou o desenvolvimento de potencialidades para novos projetos de vida através das atividades ofertadas (CMA, 2019c, p. 8).

Reconheceram o espaço como referência e reproduziram descritivo de relatórios anteriores. O gestor da parceria aprovou a prestação de contas.

Em relação ao Quarto Trimestre, foi apontado o descumprimento da previsão orçamentária, pois com o recurso municipal foi realizada despesa não prevista no cronograma de desembolso. Quanto à descrição das atividades, elas oscilam entre cumpridas e parcialmente cumpridas. A avaliação destacou as metas qualitativas e a aplicação de pesquisa de satisfação aos usuários e avaliações das atividades executadas, atingindo aquisições em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CMA, 2020a). Um ponto importante foi a seguinte:

> Sugerimos que a meta para a ação: **Grupo Familiar** seja revista por não atingir o número de participantes. Como a própria OSC identificou, as famílias atendidas não possuem vínculo com o CRAS/território e o horário disponibilizado para estas reuniões descentralizadas não atende a disponibilidade das famílias.
> Destacamos que a ação: **Reunião com a rede PSB e PSE**, com o objetivo de acompanhar casos em situação prioritária não foi identificada no trimestre analisado (CMA, 2020a, p. 9).

A Comissão de Monitoramento e Avaliação propõe adequações nas metas do Grupo Familiar, devido ao descumprimento do local onde era realizado e horário da atividade. O gestor da parceria aprovou a prestação de contas. No caso com as reuniões com proteção social básica e proteção social especial, há duas hipóteses: a) a OSC não descreveu a atividade; b) a OSC descumpriu a atividade.

No exercício de 2019, é possível observar que a entrega dos relatórios de monitoramento e avaliação não cumpre o prazo estabelecido em fluxo pela Administração Pública, devendo ser no 10º útil do mês subsequente ao final do trimestre. E a visita in loco foi realizada apenas no segundo trimestre, porém ocorreu a entrega de todos os documentos nos quatro trimestres. Abaixo segue tabela com informações sobre as datas vinculadas à execução do monitoramento e avaliação:

Tabela 40 - Apresentação de datas das atividades de monitoramento e avaliação - 2019

Descrição	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
Data entrega relatório	20/08/2019	09/12/2019	25/08/2020	24/08/2020
Data visita in loco	Não realizada	29/05/2019	Não realizada	Não realizada

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de monitoramento e avaliação.

No período de 2020, referente ao Primeiro Trimestre, nota-se que, na análise das atividades, a Comissão de Monitoramento e Avaliação apresentou dificuldades para identificação das ações no Relatório Mensal de Atividades, com grande destaque para atividades específicas de responsabilidade técnica como articulações com a rede, inscrições e encaminhamentos, o que pode significar que não foi incluído no relatório, mas foi executado, portanto, é fundamental que haja prazo para resposta da organização para apresentação de justificativas.

Em janeiro, a OSC realizou atividades não previstas, porém contribuíram para a socialização e integração entre os atendidos pelo serviço. A alteração do horário do grupo com famílias contribuiu para o alcance de melhores resultados. É nesse trimestre que inicia a pandemia COVID-19. O gestor aprovou a prestação de contas (CMA, 2020b).

No segundo trimestre, inicialmente em abril, a equipe técnica ficou de férias, portanto não ocorreu o cumprimento de metas. Em maio, destacaram que a equipe manteve o contato com os atendidos para preservação dos vínculos e realizaram campanha preventiva Faça Bonito em formato audiovisual.

Em junho, o serviço foi executado em formato alternativo com algumas atividades coletivas, com cuidado visando a prevenção à doença. A comissão solicitou informações sobre as providências e adequações sobre a execução da proposta e recursos humanos nesse período (CMA, 2020c). Nesse período, a OSC possuía um saldo em conta no valor total de R$ 16.542,08 e a Comissão de Monitoramento e Avaliação apontou:

> Tendo em vista os recursos financeiros transferidos à Organização da Sociedade Civil neste período, fica a cargo do Órgão Gestor da Política Municipal de Assistência Social a avaliação e decisão sobre os resultados e impactos do serviço frente ao montante de recursos, de forma que não ocorra dano ao erário, levando ainda em consideração as normativas de órgãos superiores diante da crise sanitária causa pela pandemia da Covid-19 e a análise das prestações de contas financeiras realizadas pelo Setor de Parcerias (CMA, 2020c, p. 5).

A Comissão de Monitoramento e Avaliação direciona ao Gestor da Política Púbica a decisão sobre o recurso em saldo remanescente e sobre os resultados, devendo ao descumprimento das metas haver a reflexão sobre os impactos da pandemia. Esse período foi aprovado com ressalva pelo gestor.

No Terceiro Trimestre, o relatório de monitoramento e avaliação não foi localizado no site, pois o que estava no site referia-se ao exercício de 2019. No Quarto Trimestre, 78% das metas previstas no Plano de Trabalho Readequado devido à situação de pandemia foram cumpridas e 22% foram parcialmente cumpridas. O gestor aprovou com ressalvas. O grande destaque é que o relatório de monitoramento e avaliação foi entregue após um ano da execução.

Abaixo segue a Tabela 41 que demonstra as datas de entrega de relatórios e da realização de visita in loco:

Tabela 41 - Apresentação de datas das atividades de monitoramento e avaliação - 2020

Descrição	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
Data entrega relatório	12/08/2020	15/12/2020	Não localizado	30/12/2021
Data visita in loco	Não realizada	Não realizada	Não localizado	Não realizada

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de monitoramento e avaliação.

No período da pandemia, não ocorreram visitas in loco, como também não ocorreram outras formas de acompanhamento da parceria.

Em 2021, os relatórios de monitoramento e avaliação foram entregues da seguinte forma:

Tabela 42 - Apresentação de datas das atividades de monitoramento e avaliação - 2021

Descrição	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
Data entrega relatório	Janeiro a outubro – 30/12/2021			26/01/2023
Data visita in loco	Não realizada	Não realizada	13/08/2021	21/12/2021

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de monitoramento e avaliação.

O relatório foi elaborado de janeiro a outubro, sendo entregue somente no final de dezembro. Durante o exercício de 2021, a comissão de monitoramento e avaliação destacou a realização de contatos telefônicos descritos nos relatórios.

No relatório de janeiro a outubro de 2021, a comissão relatou que havia atividades que foram identificadas indiretamente e outras atividades cumpridas parcialmente, sendo a análise do monitoramento e avaliação favorável para a aprovação das contas da OSC, homologado pelo gestor da parceria. Quanto ao período de novembro a dezembro de 2021, o relatório apresentou informações sucintas sobre o acompanhamento e faz a seguinte citação:

> Em relação à execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens de 15 a 29 anos no período de novembro a dezembro de 2021 foram realizados apontamentos conforme destaque abaixo, sendo a análise por amostragem. Ressaltamos que foi seguido o Decreto Municipal n.º 5.623 de 23/03/2020, que em seu Artigo 2º - parágrafo único – início VII – letra 2 preconiza a assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade como atividade essencial (em consonância com o Decreto Federal n.º 1082 de 20/03/20), diante do contesto da Pandemia de COVID19 (CMA, 2022 p. 6).

Observa-se que, em geral, os apontamentos não apresentam orientações para a OSC ou direcionamento para alterações que pudessem adequar a proposta executada.

Em 2022, os relatórios demonstram as seguintes informações:

Tabela 43 - Apresentação de datas das atividades de monitoramento e avaliação – 2022.

Descrição	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
Data entrega relatório	Janeiro a junho – 12/09/2022		Não localizado	08/05/2023
Data visita in loco	25/03/2022	-	Sem informação	30/11/2022

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base nos relatórios de monitoramento e avaliação.

Destaca-se que foram alterados dois membros da comissão de monitoramento e avaliação no exercício de 2022. A elaboração dos relatórios seguiu direto de janeiro a junho, o período de julho a setembro não foi localizado nos sites.

No relatório referente ao período de janeiro a junho, a comissão fez as seguintes observações:

> Essa comissão observou, após análise por amostragem, que as ações ofertadas de acordo com o plano de trabalho visam a construção do projeto de vida dos adolescentes e jovens, observa-se o trabalho desenvolvido para que os participantes valorizem a diversidade de opiniões e a resolução de conflitos. Atividades como a pesquisa e a confecção do jornal coletivo proporcionam o acesso a informações e consequentemente a expansão do conhecimento cultural, político, cientifico, dentre outros. Identificou-se também que a equipe de referência incentiva a participação dos usuários no planejamento e na escolha dos temas de determinadas ações (CMA, 2022a, p. 9).

Apresentaram a construção do projeto de vida e a participação dos atendidos no planejamento. O relatório também apresenta análise referente a descumprimento de meta e possibilidades de intervenção:

> Em relação ao alcance de participação dos inscritos nas atividades observa-se a baixa adesão em algumas atividades, a OSC apresenta algumas justificativas, porém a orientação desta comissão é que algumas ações como busca ativa e visita domiciliar sejam intensificadas para diagnosticar e traçar estratégias para o alcance do público inscrito (CMA, 2022a, p. 9-10).

Devido ao descumprimento de metas, sugeriram a adesão em atividades como busca ativa e visita domiciliar para alcançar as metas. Segundo o relatório da Comissão de Monitoramento e Avaliação (2022a, p. 10), "apesar de não ter alcançado algumas metas quantitativas em determinadas ações, verifica-se que o SCFV apresenta caráter educativo para o público participante, definido por três características básicas: a preventiva, a protetiva e a proativa". O relatório de visita in loco demonstra que teve a presença dos funcionários da OSC, coordenador, psicóloga e educadores e destaca-se:

> Foram pontuadas questões em relação ao que seria o quadro ideal de recursos humanos, a estrutura do prédio, aquisição e conservação dos equipamentos/materiais utilizados na execução do serviço. Outras questões relevantes foram a busca ativa constante pelos usuários efetuada pela equipe, a reestruturação de algumas atividades e os resultados alcançados (CMA, 2022a, p. 13).

O relatório foi aprovado e homologado pelo gestor da parceria. Em relação ao período de julho a setembro de 2022, o relatório de monitoramento e avaliação não foi localizado. Quanto ao período de outubro a dezembro de 2022, destaca-se:

> Esta comissão, verificou, após análise por amostragem, que as ações ofertadas constituíram alternativas para o enfrentamento de situações de vulnerabilidades vivenciadas pelos adolescentes e jovens, promovendo diário para a resolução de conflitos e divergências, a escuta, experiências de escolha e decisão coletivas, processos de valorização/reconhecimento, produção coletiva, reconhecimento e nomeação das emoções vividas, dentre outras aquisições (CMA, 2023, p. 8).

Conclui-se que as intervenções promovidas pela OSC geraram resultados no desenvolvimento dos atendidos. Nesse período, a Comissão de Monitoramento e Avaliação fez os seguintes apontamentos:

> ▪ Identificou-se que não foi realizado grupo com famílias no trimestre e não foram apresentadas justificativas;
> ▪ No mês de dezembro o público alvo do serviço participou de ações consideráveis como a Pré-conferência e Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Foram trabalhados os eixos e definido propostas para apresentação na Conferência Municipal o que possibilitou a ampliação do universo informacional.
> ▪ Acerca dos dificultadores, nota-se a falta de transporte para a equipe de referência realizar ações relevantes do serviço como visita domiciliar, busca ativa, execução de atividades externas, dentre outras, sendo necessário reavaliar o plano de trabalho (CMA, 2023, p. 9).

Analisaram o descumprimento de metas em relação ao trabalho com famílias, realização de atividade de protagonismo e cidadania não prevista e a ausência de ferramentas para realização do acompanhamento familiar por meio de busca ativa ou visita domiciliar. A comissão de monitoramento e avaliação também apresentou as seguintes recomendações:

> ▪ Apresentação da relação e lista de frequência do público prioritário, caso haja inserção no serviço;
> ▪ Na lista dos atendimentos individuais devem constar os realizados pela Assistente Social e Psicóloga;
> ▪ Apresentação de lista única de frequência contendo todos os usuários atendidos no mês (CMA, 2023, p. 9).

Um dos norteadores é ter referência para analisar os dados, a listagem de público prioritário é um parâmetro para verificar, por exemplo: a) cumprimento da inclusão do público prioritário; b) número de prioritários atendidos; c) efetividade do trabalho com o público prioritário. A lista de atendimentos técnicos demonstrará a cobertura da demanda atendida e a lista de frequência a adesão do público. Portanto, estas informações são importantes e não apenas burocracias.

Quanto à visita in loco, ela foi realizada para aplicação de pesquisa de satisfação pela comissão de monitoramento e avaliação. Observa-se que o relatório de visita in loco e o relatório de pesquisa de satisfação foram assinados apenas por dois membros. A pesquisa de satisfação baseou-se nas questões abaixo:

1. *Quais os resultados, mudanças que foram possibilitadas através da participação no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos?*
2. *O SCFV proporcionou melhorias/mudanças na convivência familiar?*

3. *Como é a conexão com a equipe de referência do serviço?*
4. *Qual a sua avaliação em relação ao espaço físico e às refeições servidas?*
5. *Você tem alguma sugestão ou reclamação a fazer?*

A pesquisa foi aplicada ao total de 20 adolescentes em 30/11/2022, com as 5 questões acima citadas. Em análise aos resultados da pesquisa de satisfação, foram apresentadas as seguintes informações na questão 1: "Em relação a essa questão, foi observada semelhança nas respostas, porém a aquisição de habilidades na comunicação preponderou. Foram mencionados avanços nos relacionamentos interpessoais, modo de pensar, superação da timidez, respeito à opinião do outro" (CMA, 2023, p. 11).

Em relação à questão 2, os resultados demonstram que 30% não identificaram melhorias ou mudanças na convivência familiar e 70% trouxeram que houve melhoras na comunicação familiar (CMA, 2023).

Na questão 3, apresentaram que "a totalidade das respostas demonstra que foi constituída uma relação de parceria, respeito, confiança e admiração com a equipe que desenvolve o serviço" (CMA, 2023, p. 11).

Na questão 4, alegaram que: "10% dos participantes consideraram o espaço das atividades coletivas pequeno e 90% consideram ser ideal e 100% demonstraram satisfação com as refeições servidas" (CMA, 2023, p. 12). Quanto às sugestões foram apresentadas:

- Oferta de cursos de beleza;
- Aquisição de computadores com avanços tecnológicos;
- Uso do ar condicionado sempre que necessário;
- Possibilitar atividades dinâmica e diversificadas;
- Oferta de atividades externas (CMA, 2023, p. 12).

As sugestões dos atendidos demonstram a confusão entre o que é o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e os cursos de qualificação profissional.

Também foi aplicada pesquisa de satisfação com 3 famílias no dia 06/12/2023 por meio de um questionário com 4 perguntas, sendo elas:

1. *Há quanto tempo seu filho está inserido no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos?*
2. *O que você identificou de mudanças no seu filho/melhorias na convivência familiar e/ou comunitária?*
3. *Como é a sua relação com a equipe OSC/SOS?*
4. *Você tem alguma sugestão ou reclamação a fazer?*

Quanto às respostas, observa-se:

Questão 1: “Em relação a essa questão, foi observado que o tempo de inserção no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos varia em média de 11 meses a 02 anos” (CMA, 2023, p. 12).

Questão 2: “Foi identificado que os adolescentes perderam a timidez, estando mais comunicativos, participativos, perceptivos, apresentando maior responsabilidade, tolerância e tranquilidade” (CMA, 2023, p. 12).

Questão 3: “A totalidade das repostas demonstrou que foi construída uma relação de parceria, respeito, confiança e admiração com a equipe que desenvolve o serviço por meio de diálogo” (CMA, 2023, p. 12).

Questão 4: “Apenas uma das pessoas entrevistadas emitiu sugestão, as demais não apresentaram sugestões ou reclamações. A sugestão apresentada é a de que a OSC deveria fazer parceria com o SENAC para ampliar a grade de cursos, bem como aumentar os prazos para os adolescentes/jovens continuarem na OSC”.

A resposta à Questão 4 demonstra que a compreensão do serviço não é clara, não há o reconhecimento da Assistência Social, mas da qualificação profissional.

O gestor da parceria aprovou com ressalvas a execução do serviço e fundamentou o seu relatório da seguinte forma:

> Pois bem, levando em consideração o Relatório Técnico apresentado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação e Relatório Financeiro, no que se refere a Prestação de Contas apresentada e diante de todo descritivo no Relatório de Monitoramento e Avaliação, os documentos demonstraram houve a execução do serviço e aplicada a pesquisa de satisfação com o público atendido. O relatório da comissão aponta que não houve execução do grupo com famílias, dessa forma acato as sugestões da comissão de avaliação e monitoramento e reforço a importância do serviço descrever nos relatórios as ações e estratégias realizadas para busca ativa da família e dos usuários para participação nas atividades (CMA, 2023, p. 6).

Quanto à pesquisa de satisfação, apresentou a seguinte informação: “Destaca-se que a comissão realizou pesquisa de satisfação e dentre os pontos demonstraram: 70% citaram que com os conhecimentos adquiridos houve melhorias na comunicação familiar e 100% demonstrou satisfação com a alimentação ofertada” (CMA, 2023, p. 6).

A realização da pesquisa de satisfação, de acordo com o Artigo 58 da Lei n.º 13.019/2014, diz que em parcerias com vigência superior a um ano, ela deverá ser realizada sempre que possível e os resultados serão usados na avaliação e no cumprimento do plano de trabalho. Considera-se que a aplicação da pesquisa de satisfação trouxe informações importantes sobre os resultados da parceria pelo prisma das famílias e dos atendidos.

A análise desta legislação, desde sua proposição até a sua implantação, é possível observar, segundo Mainardes (2006, p. 50), que "o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática", foram etapas presentes na construção do norteador que estabeleceu parâmetros entre as parcerias realizadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Esse processo foi e é um conjunto de lutas, conquistas e avanços que permeiam esses três processos na elaboração de políticas públicas. Segundo a análise realizada por Mainardes sobre a ótica de Ball e Bowe, o contexto de influência representa onde a política pública nasce e ocorre a construção dos discursos. Inicialmente, para que a lei pudesse ser homologada, representantes das OSCs e da Administração Pública apresentaram propostas para assegurar segurança jurídica a ambas as partes.

Portanto, é evidente que existe um jogo de interesse, o qual norteou a produção de um texto por meio da legislação, que inclusive gerou insatisfações e por isso sofreu alteração para ser adequada à necessidade de todas as partes, trazendo regras para que o investimento público de execução indireta, por meio das organizações da sociedade civil, possa demonstrar resultados por meio de acompanhamento, ou seja, de monitoramento e avaliação.

Quanto à prática, ela fundamentará, inclusive, por meio da presente pesquisa, as transformações que ocorreram ao longo do percurso. A pergunta chave é: o papel da implementação da legislação por meio do monitoramento e avaliação trouxe avanços para a política pública de Assistência Social? Quais resultados podem ser apresentados?

3.4. Resultados e discussões

O universo da pesquisa limitou-se no estudo da documentação inserida nos sites de transparência das OSCs e da Administração Pública, com a escolha de uma OSC para análise mais específica de seus documentos, entrevistas com os seus funcionários, com os atendidos e com funcionários/servidores públicos da Prefeitura do Município de Guaíra que atuaram na parceria. Analisou o período inicial da implantação da legislação entre 2017 e 2022, com entrevistas realizadas em grupo focal e individual, com o total de 15 entrevistados.

As entrevistas individuais foram realizadas para adequação da disponibilidade dos participantes e é possível concluir que, através do grupo focal, ocorreram preenchimentos de lacunas da história da implantação da Lei n.º 13.019/2014 no município de Guaíra, além das trocas entre os participantes que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa.

No município de Guaíra, o perfil das organizações com parcerias com a Administração Pública na área da Assistência Social são: ALAR, APAE, Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida, SOGUBE e SOS, elas representavam neste período 50%[66] das OSCs em Assistência Social.

Quanto aos serviços executados por meio das parcerias, estão: Serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas; Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes – Casa Lar; Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC); Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência (múltipla e intelectual) e suas famílias; Serviço de proteção social especial para pessoas idosas e suas famílias - Centro Dia; Serviço Especializado em Abordagem Social/Serviço de acolhimento institucional - Casa de Passagem; Serviço de acolhimento em residência inclusiva; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 15 a 24 anos.

Essas parcerias possuem Comissões de Monitoramento e Avaliação regulamentadas por meio de Decreto Municipal, as quais cada membro recebe gratificação pela execução desse serviço, sendo 20% para o presidente e 15% para os demais membros assegurados em lei municipal. São compostas por 3 (três) servidores públicos. O gestor da parceria é regulamentado por meio de portaria e não recebe gratificação pelo desempenho dessa atividade. A pesquisa demonstra a sobrecarga de funções e esta é a maior problemática para o acompanhamento das parcerias.

Em relação a esta problemática, os entrevistados deram como solução a implantação de uma diretoria específica para as parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, com a realização de concurso público para composição dos cargos, inclusive na comissão de monitoramento e avaliação.

A primeira questão identificada está na restrição de informações na transparência, sendo que pela Administração Pública, os documentos foram perdidos com as alterações/mudanças no site e nas OSCs, as informações estão incompletas e não estão atualizadas. As informações dos exercícios 2017 a 2018 não constam documentos desse período nos sites.

[66] Atualmente, esse perfil representa 63% das OSC, pois as organizações RED e IJEPAM não possuem parcerias e não estão em atividades no município.

Em relação à transparência, faltam informações tanto no site da Administração Pública quanto no das Organizações da Sociedade Civil. Entre as OSCs parcerias, duas mantêm sites gratuitos, o que tem restrição na forma da apresentação das informações.

No que tange aos instrumentais, existe uma multiplicidade em avalia-los, pois reconhecem tanto os instrumentais elaborados pela Seção das Parcerias e que são obrigatórios como o Plano de Trabalho, Relatórios para prestação de contas e para monitoramento e avaliação, como também fotos, site, mídias sociais e normativas da política pública.

As entrevistas demonstraram que avaliaram os instrumentais como complexos e também bem elaborados, mas veem como dificuldade a escrita, ou seja, a elaboração dos relatórios tanto na execução quanto no monitoramento e avaliação. É importante destacar a percepção dos membros das comissões de monitoramento sobre os instrumentais técnicos também relacionados à Política Pública, pois eles dão o norte sobre os serviços executados, como por exemplo, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Orientações Técnicas para serviço de acolhimento para crianças e adolescentes, Orientações sobre serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, Orientações Centro Dia, Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social e leitura de livros, para a realização do acompanhamento e a orientação sobre a parceria.

Outro ponto positivo foi o destaque para a criatividade como um instrumento na execução da parceria, portanto é relevante durante o monitoramento e avaliação analisar este aspecto, pois sua relevância faz diferença em como os beneficiários aceitam ou rejeitam o serviço. Outro ponto foi a apresentação da observação e do diálogo como instrumentos importantes para a compreensão das ações executadas, dos desafios do serviço, sobre o perfil da equipe responsável pela execução da parceria e das necessidades da parceria.

Para os entrevistados que são funcionários da OSC, os instrumentais referentes à execução e aos resultados são a transparência, as mídias sociais e os relatórios mensais. Os técnicos da OSC validaram os relatórios mensais, relatório de execução do objeto, pesquisa de satisfação com os beneficiários, planejamento, fotos e as mídias sociais. Todos na equipe afirmaram conhecer e ter cópia do plano de trabalho. Para que a execução tenha qualidade, é fundamental que todos conheçam o plano de trabalho, pois ele também é um instrumental essencial em todas as parcerias, pois, é parte integrante e indissociável. Junto ao Termo de Colaboração, Fomento ou Acordo de Cooperação, em conformidade com o parágrafo único do Artigo 42 da Lei n.º 13.019/2014.

Em relação aos instrumentais usados na elaboração de relatórios, planos de trabalhos para apresentação de informações da execução e resultados, os profissionais avaliaram, em maioria, como efetivo. Destaca-se que o Relatório de Execução do Objeto, o Relatório de Monitoramento e Avaliação e o Plano de Trabalho foram elaborados em conformidade com as orientações da legislação, a Lei n.º 13.019/2014 e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Cabe, portanto, a reflexão sobre onde está a inconsistência. Ela está no instrumental ou no preenchimento do instrumental, ou seja, na sua elaboração do descritivo sobre a execução das atividades em relação ao Plano de Trabalho e a apresentação de resultados conforme as metas previstas.

Em relação aos instrumentais de monitoramento e avaliação, os profissionais da organização não avaliaram como efetivos, o que também cabe à reflexão, já que esses documentos foram elaborados em conformidade à Lei n.º 13.014/2024. O que remete a pensar sobre onde está a real dificuldade, ou seja, está no preenchimento, na estrutura do documento ou na ausência de recursos para sua elaboração.

Os relatos demonstraram o amadurecimento sobre a visão em relação ao papel das OSCs e de suas atividades enquanto monitoramento e avaliação, reconhecendo os aspectos de suas ações enquanto necessidade pontual dos usuários dos serviços.

No Relatório de Execução do Objeto, que é apresentado pela OSC, os dados quanto ao perfil dos usuários do serviço são limitados e restritos em relação às informações sobre o cumprimento do objeto e à apresentação de resultados de forma quantitativa.

Nesse relatório, a organização apresenta a dificuldade de articulação com a rede, equipe reduzida, o que trouxe acúmulo de funções inclusive para técnicos, ausência de transporte para realização de visitas domiciliares, o que tem impacto no acompanhamento de situações prioritárias e das famílias, com apresentação de uma análise sobre a necessidade de atrativos como cursos para garantir a permanência dos adolescentes e jovens no serviço de convivência. Fica evidente a execução de atividades preventivas pela organização. Quanto ao número de atendidos, a OSC apresenta descritivo sobre a dificuldade de atrativos, mas apenas em 2017 foi abaixo da meta prevista no Plano de Trabalho, mesmo durante a pandemia, cumpriu a meta proposta.

Em contraponto, os relatórios de monitoramento e avaliação evidenciaram que o parâmetro de acompanhamento é através dos relatórios de atividades mensais, portanto, é um olhar sem vivência e escuta dos profissionais executores e dos beneficiários do serviço. Apenas em 2022, a comissão de monitoramento e avaliação aplicou a pesquisa de satisfação e as famílias e atendidos demonstraram resultados em relação à parceria.

Além da demora na entrega desse documento para a organização, trouxeram que não existe comunicação entre as partes envolvidas para implementação ou apresentação de soluções para o alcance dos resultados durante o período pesquisado.

Sobre o Parecer Conclusivo, ele toma como base o Plano de Trabalho, Relatórios de Monitoramento e Avaliação e o Relatório de Execução do Objeto, apresentando informações sobre os resultados da parceria, ou seja, o alcance das metas. Não é um documento reflexivo, mas ele tem grande peso, pois apresenta a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a execução do serviço. Ele é incluído no sistema online que avalia a parceria entre a Administração Pública e o Terceiro Setor, o chamado SisRTS.

É pertinente analisar o modelo de instrumental de Plano de Trabalho, que tem como norte o Artigo 22 da Lei n.º 13.019/2014, que define parâmetros mínimos para apresentação de propostas, portanto é um facilitador para a execução e o acompanhamento da parceria, o que provocará maior fundamentação técnica e apresentação de dados qualitativos e quantitativos na prestação de contas. A elaboração referente a metas e resultados pode ser readequada para maior direcionamento na execução e no acompanhamento das parcerias para o atendimento a demanda. É este instrumental que dará parâmetros tanto para a execução, monitoramento e avaliação, como também para os preenchimentos de outros instrumentais.

Em relação ao perfil dos profissionais, do total de 14 entrevistados, 86% possuem graduação e 50% são pós-graduados. Entre eles, 50% têm formação em serviço social e 100% dos membros das comissões de monitoramento e avaliação são assistentes sociais, fator esse que não possibilita a inserção de outro olhar sobre a parceria, como por exemplo a participação de um pedagogo ou um psicólogo, pois poderiam possibilitar outras análises sobre as parcerias, inclusive na proposição de soluções. Entre os gestores de Assistência Social, que também são gestores de parcerias, apenas um não tem formação em serviço social. Em relação ao tempo de atuação na Assistência Social, os servidores possuem entre 11 a 15 anos de experiência em 57% dos profissionais que participaram da entrevista. Quanto à OSC, 28,6% estão entre 11 e 15 anos e 26,6% entre 21 e 25 anos.

Os dados sobre a formação sobre a Lei n.º 13.019/2014 tomam-se como base as Tabelas 20 e 22, destacando-se as seguintes informações: na Tabela 20, o universo de 71,4% não possui formação sobre a legislação. Em relação à Tabela 22, nota-se que esse número reduz para 57%, mas 14% apresentam-se sem essa informação, esses números somados atingem o total apresentado na tabela.

Mesmo sem a formação sobre a legislação, 71,4% dos profissionais possuem conhecimento sobre monitoramento e avaliação; 100% têm conhecimento sobre terceiro setor; 100% sobre Assistência Social; e 93% sobre plano de trabalho. Todos os itens questionados nas entrevistas e questionário estão vinculados à legislação, sendo nela estabelecidos conceitos e orientações sobre plano de trabalho, terceiro setor e monitoramento e avaliação.

Na Tabela 24, trata-se sobre onde foi realizada a formação sobre a legislação. E 93% dos profissionais responderam que foi por meio da Diretoria de Assistência Social e 64,2% junto à Seção das parcerias com o terceiro setor. Nesta Tabela, apenas 7,1% não tiveram capacitação.

Na Tabela 25, 57% dos servidores possuem experiência em comissões de monitoramento e avaliação entre 4 a 5 anos. Sobre a quantidade de serviços acompanhados por membros de comissões de monitoramento, os servidores apresentaram, por meio da Tabela 26, que: tiveram no mínimo três parcerias para realizar o acompanhamento; desses, 29% dos servidores acompanharam por um determinado período o total de 7 (sete) parcerias e 14% acompanhamento 6 (seis) parcerias. Inicialmente, todos os membros de comissões eram chefes de CRAS ou CREAS. Após o estabelecimento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre a legalidade do artigo 108 da Lei Complementar Municipal n.º 2.040/2002, foram suspensos os pagamentos das gratificações. Destaca-se que os cargos de chefe de CRAS ou CREAS são funções gratificadas que ficam à disposição 24 horas.

Sobre os desafios da legislação, os profissionais entrevistados destacam, em ordem de importância: qualificação profissional, estruturação da Administração Pública, estruturação das OSCs, rotatividade dos membros das comissões de monitoramento e avaliação, assessoria da Administração Pública às OSCs, e informações sobre a implementação da legislação.

As entrevistas demonstraram que os membros de comissões de monitoramento e avaliação apresentaram, em geral, que a lei foi um norteador que estabeleceu parâmetros, transparência, metas/resultados e regulamentou as parcerias. A partir da aplicação da legislação ocorreu um processo de amadurecimento da Administração Pública e das OSCs e a principal ferramenta foi a comunicação, pois o diálogo foi ampliado. Outro destaque foi a profissionalização dos serviços, fato esse importante para o retorno do investimento à população beneficiária das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs.

Em relação à OSC, a equipe trouxe que a legislação foi a padronização, regulamentação e transparência das parcerias. A entrevista demonstra que a equipe também detecta a profissionalização nas parcerias. Eles também demonstraram aspectos de resistência em relação

à legislação, principalmente em relação a compras, o que está vinculado à forma como elaboram o plano de trabalho e como descrevem os produtos ou serviços necessários para a execução da parceria, ou como fazem os orçamentos. Essas questões demandam a qualificação profissional vinculada ao planejamento. Um aspecto muito interessante está nos relatos dos educadores, que manifestaram que não ocorreram impactos em suas ações, pois as mudanças seguiram um fluxo de adequação à profissionalização. A equipe reconhece a importância do planejamento para a execução da parceria, sendo ele um facilitador da execução.

Os gestores de parcerias destacaram a importância de um profissional responsável pela implantação da legislação e de todo o direcionamento para a sua aplicação. Trouxeram aspectos de resistência da equipe da Administração Pública, os técnicos que fizeram/fazem parte das comissões de monitoramento e avaliação sobre a aplicação da lei no acompanhamento das parcerias. Esse foi um processo no qual as pessoas foram aprendendo fazendo, pois não havia modelos e nem pessoas aptas para realizar o acompanhamento dessas parcerias.

Nas entrevistas, foi destacada a importância da relação entre a Seção das Parcerias com o Terceiro Setor e a Procuradoria Jurídica, pois essas visavam à organização dos processos e procedimentos de forma segura e transparente, com orientações continuas a todos os envolvidos. A partir de 2021, restringiram o contato com a Procuradoria, o que foi um retrocesso dentro da aplicação da legislação e de orientações sobre a sua aplicação. Apresentaram como facilitador o reconhecimento das parcerias como uma ferramenta de profissionalização, pois coube a aplicação de chamamentos públicos norteados por parâmetros fundamentados em políticas públicas e assim algumas decisões foram impopulares e não de politicagem. Em contraponto, um dos gestores não vivenciou todo processo de implantação da lei e a vê como confusa e com necessidade de alinhamento.

Em análise ao acompanhamento das parcerias, ou seja, sobre o monitoramento e avaliação, inicialmente ocorreu a pessoalização, durante as orientações dos membros de comissões de monitoramento e avaliação às organizações da sociedade civil. Com o amadurecimento, a comunicação no processo de orientação tornou-se mais técnica, principalmente em relação aos membros que permaneceram desde o início da aplicação da lei no município. O maior problema, que ocorreu de ambos os lados, foram os atrasos na entrega dos documentos e as descontinuidades das comissões devido à rotatividade. Estas questões trouxeram prejuízos para as parcerias.

Para a Administração Pública, o atraso estava relacionado ao acúmulo de funções dos membros das comissões de monitoramento e avaliação, pois havia a sobrecarga de muitos

processos para acompanhar além das funções dos cargos que ocupavam, consequentemente havia a dificuldade para realizar visitas in loco e na elaboração dos relatórios de monitoramento e avaliação. O acompanhamento in loco é uma ferramenta importante para apropriação do funcionamento, necessidades e resultados das parcerias. Trouxeram que há dificuldade em planejar e executar o planejado.

Os membros de comissões de monitoramento e avaliação apresentaram o receio em relação ao aspecto financeiro, trazendo a ausência de qualificação para acompanhar esse aspecto. Essa preocupação ofuscou o real foco do acompanhamento das parcerias, ou seja, os resultados durante a sua execução, já que a prestação de contas de acordo com a Lei n.º 13.019/2004 deverá demonstrar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos no Plano de Trabalho. Mas, em contraponto, ao abrir um chamamento público, um aspecto fundamental é apresentar o custo de cada serviço e a grande questão foi: como mensurar os custos de uma parceria/serviço.

Em relação à capacidade técnica dos membros de comissões de monitoramento e avaliação, houve a sugestão de processo seletivo para que os participantes de fato estejam aptos a realizar o acompanhamento das parcerias, pois é um trabalho extra à sua função de origem. A Administração Pública, em conformidade com o Parágrafo Único, do Artigo 8 da Lei n.º 13.019/2014, deverá "adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional".

É necessário questionar a importância dessa sugestão, pois, no acompanhamento, a Administração Pública, representada pelos membros da comissão de monitoramento e avaliação e pelos gestores de parcerias, deverão orientar as OSCs parceiras durante a execução para que possam sanar possíveis inconsistências antes do descumprimento de metas, ou seja, ajudar na construção de soluções. E o mínimo para a realização de orientações é ter conhecimento e experiência técnica na execução de serviços socioassistenciais.

Ao analisar as respostas dos profissionais da OSC, fica muito claro o reconhecimento primordial do repasse de recursos públicos. Apontaram a ausência de planejamento da Administração Pública na implantação da legislação, pois foi um período de transição/troca de governo nos municípios, o que acarretou prejuízos, inclusive financeiros, para as organizações, pois os serviços que não eram essenciais ficaram sem a formalização de parcerias, enquanto os essenciais inicialmente foram formalizados por meio de dispensas de chamamento público, para que não houvessem prejuízos ao atendimento à população.

É importante apontar que ocorreu a mudança de governo, mas os servidores públicos permaneceram servidores públicos e alguns com capacidade técnica sobre essa demanda, o que não contribuiu para a implantação da nova legislação. O processo de implantação ocorreu no ano de 2017 e foi neste governo que ocorreram as capacitações e a elaboração do Decreto Municipal de regulamentação da Lei n.º 13.019/2014 na cidade de Guaíra, com abertura de consulta pública para análise de todos os envolvidos e realização de audiência.

A legislação também foi avaliada como um instrumento de proteção naquilo que se trata de política partidária, já que todo procedimento de aplicação de chamamento público requer transparência e análise técnica, portanto, não há brechas para os "jeitinhos". Trouxeram a questão do teto de 30% para aquisição de aditivo, com apresentação de questionamento de insuficiência às necessidades das organizações, pois principalmente durante a pandemia e após a pandemia houve o aumento da inflação.

A análise dos gestores de parcerias (que também foram gestores da pasta da Assistência Social), sobre o monitoramento e avaliação, trouxe as dificuldades na aceitação das mudanças provocadas pela nova legislação; a sobrecarga de atividades/funções que gerou excessos de trabalho à gestão; o amadurecimento dos envolvidos demonstrou a importância de conhecer a realidade dos serviços executados, principalmente para a elaboração dos relatórios e planos de trabalho.

Ao iniciar as atividades de monitoramento e avaliação, destacaram que neste período o acompanhamento das parcerias não fazia sentido, era uma obrigação, não percebiam a importância desta função no desenvolvimento das políticas públicas. A limitação para a execução do acompanhamento das parcerias estava presa na burocracia, na alimentação de documentos, na necessidade da realização de visitas in loco, o que desvirtuou o real sentido de olhar para os resultados de cada parceria entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

O que é de fato primordial é a compreensão do que é o acompanhamento das parceiras, o planejamento e a organização de qualificação profissional sobre a execução de serviços, de metas, de resultados e de como fazer o monitoramento e a avaliação. É suma importância que os gestores de parcerias e membros de comissões de monitoramento e avaliação tenham ferramentas e tempo para terem condições reais e adequadas para realização desta função, tanto por meio de leitura de relatório mensais de atividades em comparação ao plano de trabalho, quanto na possibilidade de realizar visitas in loco para conhecer a realidade do serviço, além de outros instrumentos que corroborem para a efetividade deste trabalho.

O planejamento também deve ser uma prioridade na realização de diagnósticos sobre as reais demandas do município, para que de fato os investimentos estejam em serviços que possam atender as necessidades da população, principalmente em vulnerabilidade social e pessoal.

Considerando as dificuldades da Assistência Social, atualmente ela tem dois técnicos de serviço social direcionados especificamente para acompanhamento e orientação sobre as parcerias com as OSCs. Elas são responsáveis pela organização de documentos referente às parcerias com as organizações da sociedade civil. É uma alternativa que pode/poderá contribuir para a gestão das parcerias, mas também é um ponto a se questionar se estas técnicas possuem capacidade técnica sobre as providências a serem tomadas diante da Lei n.º 13.019/2014.

Essa equipe deixa de atender nos equipamentos de execução direta, o que reduz o número de técnicos para atendimento em CRAS ou CREAS, e/ou outros serviços, para realização de serviços burocráticos exclusivos das parcerias com as OSCs para apoio à gestão da Assistência Social.

Pode ser um ganho para as OSCs em cumprimento de prazo e orientações específicas sobre os serviços e procedimentos a serem tomados em relação à legislação, já que sempre ocorreram atrasos na entrega dos documentos. Em contraponto, é questionável como fica o papel da Seção de Parcerias, que tem por objetivo a organização e orientação das equipes da Administração Pública e das equipes das OSCs.

Avaliaram a contribuição do setor Seção Parcerias e reconheceram a necessidade de uma diretoria específica para melhor direcionamento sobre as parcerias entre Administração Pública e as OSCs, com condições de trabalho, com estrutura de equipe por meio da realização de concurso específico para isso, seja para a função de gestor de parceria, quanto para membros de comissões de monitoramento e avaliação.

Essa proposta poderá contribuir para maior profissionalização da aplicação da legislação, em contraponto, requer a construção de diálogo entre o gestor da política pública para a efetividade das propostas. Tal proposta requer planejamento e condições para que pensem políticas públicas de fato, em efetividade, eficiência e eficácia, para a garantia de direitos à população que requer esses serviços. A sua relevância está em um trabalho que, independentemente de mudança de gestão, terá equipe responsável para a realização de todas as etapas das parcerias.

A entrevista com o beneficiário do serviço demonstrou que a OSC oferece aos atendidos mecanismos para aprender a conviver, pois é o objetivo do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, porém não reconhece que a organização atua na área da Assistência

Social, mas demonstra conhecimento sobre os cursos ofertados, avaliando-os como agregadores de conhecimento e apoio para viver em sociedade.

A análise sobre o monitoramento e avaliação, segundo a OSC, os entrevistados alegaram em quase 43% das respostas que ele é contínuo com visitas e trocas, quase 30% declarou que houve contribuição na qualidade do serviço e quase 30% declarou que é ausente. Também avaliaram que existe uma lacuna naquilo que trata sobre o monitoramento e avaliação, pois existem dúvidas que não foram sanadas, que a legislação não responde, até mesmo sobre quais são os papéis de fato tanto da comissão de monitoramento e avaliação quanto do gestor da parceria e até mesmo da Administração Pública.

Em relação às necessidades apresentadas pela organização para melhorar as parcerias, destacam-se os seguintes itens: assessoria jurídica e ampliação do valor do repasse. A equipe trouxe que não possui os recursos humanos adequados para a execução da parceria e cada um assume outras funções e consegue realizar as propostas, são colaborativos e flexíveis, mas pode ocorrer uma sobrecarga. Tais questões poderiam ser resolvidas por meio de aditivo com a devida justificativa do nexo causal destas alterações, o que depende da disponibilidade da dotação orçamentária, pois causa impacto financeiro.

A entrevista com os funcionários da OSC chamou a atenção para a transparência, pois, a partir dela, todos tiveram ciência dos valores repassados a outras OSCs, valores de salários das equipes de cada uma das OSCs, o que possibilita a criação de um parâmetro mínimo e máximo salarial entre as organizações da sociedade civil. Avaliaram também que a burocracia é fator estressante e demasiadamente cansativo. Demonstraram a preocupação em "enxergar e não apenas ver" os atendidos pelo serviço, para que possam dar significados em suas vidas e na intervenção na execução das atividades.

Em relação à apresentação de dados quantitativos, os relatórios demonstraram, em geral, ausências ou informações incompletas, como o perfil da demanda atendida em relação à cor, idade, sexo, acesso a benefícios e programas, entre outras informações importantes, como os resultados alcançados.

Considerando os Planos de Trabalhos analisados, no Quadro 15 são demonstradas as evoluções das previsões de metas qualitativas e quantitativas. Em contraponto, ao analisar os Relatórios de Execução do Objeto, foram identificadas ausências de dados quantitativos e qualitativos relacionados à previsão elaborada pela OSC. Em 2019, conseguiram mensurar o quantitativo de adolescentes com vínculos fragilizados e demonstraram que tiveram avanços na

convivência familiar, e a partir dele os outros anos tiveram apresentação mais significativa sobre os dados quantitativos e qualitativos em conformidade ao Plano de Trabalho.

Em relação ao Parecer Conclusivo, eles tiveram melhora em seu preenchimento a partir da melhora no preenchimento do Relatório de Execução do Objeto. Existe um empobrecimento na apresentação de informações, o que coube à Seção das Parcerias reorganizar o instrumental para possibilitar o preenchimento de forma adequada e para que pudesse apresentar-se de acordo com as orientações da legislação e do Tribunal de Contas.

A apresentação do Relatório de Execução do Objeto (REO) é anual e este demonstrou com recorrência questões como ausência de transporte para realização de visita domiciliar, recurso financeiro reduzido para contratação de um motorista, demora na contratação de um profissional para limpeza e um educador. Tais questões poderiam ter sido resolvidas, pois a parceria apresentou saldo remanescente que poderia ter sido reinvestido a partir de solicitação de aditivo ou apostilamento. Para a sua realização, a OSC deveria se planejar e apresentar justificativa adequada ao gestor da parceria.

Sobre os relatórios de monitoramento e avaliação, eles foram elaborados pela Comissão de Monitoramento e Avaliação na maioria sobre a análise documental dos relatórios mensais de atividades, com a realização de poucas ou nenhuma visita in loco, o que gera um distanciamento da realidade do serviço pactuado, das necessidades reais da equipe e da demanda atendida e da riqueza da execução diária do serviço.

Para a realização do monitoramento e avaliação, é preciso ter conhecimento técnico sobre a área acompanhada, realizar visitas para inteirar-se sobre a execução das atividades previstas no plano de trabalho, construir diálogo com os membros das equipes das parcerias e, desta forma, ouvir e buscar a solução dos problemas, já que ambos possuem como objetivo atender a população do município.

Para a Administração Pública, é fundamental que tenha servidores com disponibilidade de tempo para realizar o monitoramento e avaliação, já que a equipe vinculada aos cargos de gestor e membros de comissões de monitoramento e avaliação trabalhavam à disposição da Administração Pública e com carga horária de 40 horas semanais.

Para que se possa cumprir o que preconiza a legislação e que tenham condições de contribuir com o desenvolvimento da parceria, os funcionários devem ter disponibilidade de cumprir jornada em hora extra ou trabalhar especificamente para as parcerias. A capacitação é um dever, mas de nada se valerá se os membros das comissões e os gestores das parceiras não tiveram condições de trabalho.

É notável que a análise deste período, entre 2017 a 2021, houve avanços sobre o acompanhamento das parcerias, no entanto ainda existem estrangulamentos de ambas as partes, como a compreensão dos conceitos de monitoramento e avaliação, acúmulo de funções, inclusive pela equipe executora da parceria e não apenas pela equipe da Administração Pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto à metodologia usada por meio de grupos focais, o processo de entrevistas realizadas por meio destes recursos demonstrou a complementariedade entre os participantes, que expuseram o resgate do processo histórico da implantação da legislação com a possibilidade de trocas e interação, o que possibilitou maior compreensão sobre os sentimentos como insegurança, medo, ansiedade e a busca dos profissionais para organização do tempo, aos agentes da Administração Pública principalmente, pois coube a eles elaborar e buscar aparatos para a aplicação da legislação. E aos funcionários das OSCs coube uma nova dinâmica de trabalho, buscando demonstrar a qualidade dos serviços por meio de resultados e, por não possuírem recursos para comprovar estes resultados, também manifestaram a sobrecarga de funções, ansiedade, medo e insegurança.

A Lei n.º 13.019/2014 trouxe muitas mudanças, as quais provocaram tanto a Administração Pública quanto as Organizações da Sociedade Civil, hoje conhecidas como OSCs, a buscar a profissionalização, inclusive muito maior na compreensão dos serviços executados e acompanhados, pois é fundamental a compreensão sobre a Política Pública.

A legislação tem em seu foco os resultados, conforme previsto no Artigo 2º "XIV: verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos", portanto a OSC tem por obrigação prestar contas em conformidade com o Plano de Trabalho aprovado e demonstrar o cumprimento de seu objeto no período de execução, e cabe à Administração Pública acompanhar estes resultados. Esse é o ponto de maior dificuldade tanto para a OSC quanto para a Administração Pública, como apresentar os resultados e como avaliar os resultados.

O presente trabalho trouxe o recorte das legislações anteriores a Lei n.º 13.019/2014 que vieram como por exemplo com o reconhecimento de utilidade pública, a criação de decreto regulamentador de subvenção, criação de decreto regulamentador de convênio, previsão de dispositivo de contratos e convênios com as organizações em fins lucrativos, dispositivo por meio do Artigo 116 da Lei n.º 8.666/1990 para celebração de convênios, legislação que definiu entidades sem fins lucrativos para fins tributários, legislação sobre voluntariado, legislação das organizações sociais e legislação das organizações da sociedade civil de interesse público e finalmente o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), todos estes dispositivos foram importantes para a elaboração de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

As legislações anteriores possuíam/possuem lacunas naquilo que trata do acompanhamento, mas também contribuíram para a construção. No caso da Lei n.º 9.790/1999,

conhecida como a Lei das OSCIP, apresenta-se artigo com a necessidade de definição de critérios objetivos de avaliação de desempenho com indicadores de resultado no termo de parceria, a ser acompanhado por uma comissão de avaliação que deverá emitir relatório conclusivo sobre a avaliação do objeto executado.

Quanto à Lei das OS, a Lei n.º 9.637/1988 formaliza a parceria por meio de contrato de gestão, e prevê uma comissão de avaliação para acompanhamento e estabelece a previsão de critérios objetivos de avaliação de desempenho com indicadores de qualidade e produtividade.

A Lei n.º 13.019/2014 trouxe o monitoramento e avaliação, o que possibilita acompanhar as parcerias, já que é uma obrigatoriedade. É necessário compreender que o monitoramento é um processo contínuo de observação, registro e análise das atividades executadas e consequentemente irão gerar informações que darão embasamento para a avaliação dos resultados, devendo apresentar dados mensuráveis para o estabelecimento de parâmetros sobre a parceria. Um dos principais desafios e uma grande dificuldade é a forma de seleção e de definição de indicadores que possam ser mensuráveis para o acompanhamento dos resultados de uma parceria, tanto qualitativos quanto quantitativos, e desta forma demonstrar a eficiência da execução.

A dificuldade está em como mensurar esses resultados. Esses resultados estão vinculados a questões subjetivas, como o fortalecimento de vínculos na família, na comunidade; o desenvolvimento de atividades de vida diária; reintegração de crianças e adolescentes à família de origem; contribuir para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional, entre tantos outros previstos em Orientações Técnicas e na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, entre outras diretrizes da Assistência Social.

Outro ponto de estrangulamento é o planejamento, tanto para a Administração Pública quanto para as Organizações da Sociedade Civil, ele é de suma importância para que a execução, o acompanhamento e principalmente a elaboração de cada um dos instrumentais seja realizada em conformidade com a legislação e com os parâmetros estabelecidos pela política pública que propôs a parceria. O distanciamento entre Comissões de monitoramento e avaliação e as equipes das OSCs também é um ponto que requer revisão, pois é um estrangulamento que dificulta o desenvolvimento da parceria, pois, desta forma, não existe diálogo ou propostas para solucionar os problemas e/ou dificuldades. A aproximação dos envolvidos possibilitará maior compreensão dos serviços executados, pois o cotidiano possui nuances que apenas na vivência é possível compreender, já que na elaboração dos relatórios não são demonstradas as reais dificuldades da execução das parcerias.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é o reconhecimento do papel das OSCs, possibilitando a segurança jurídica, os valores adequados de investimento nas parcerias, os recursos humanos condizentes com a execução e a apresentação de resultados, o que possibilitará à Administração Pública, desde que planeje suas ações, realizar o investimento necessário nas demandas essenciais que existem no município.

De acordo com as diretrizes do regime jurídico, por meio do Artigo 6 da Lei n.º 13.019/2014, são fundamentos o fortalecimento institucional e a capacitação das OSCs; prioridade ao controle de resultados; sensibilização, capacitação, aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, sendo esses claros para o cumprimento na gestão pública, desde que exista planejamento e investimento público.

Cada gestor público, cada membro de comissão de seleção, cada membro de comissão de monitoramento e avaliação devem estar aptos a ocupar estas funções e/ou serem capacitados para que de fato possam contribuir no acompanhamento das parcerias efetivamente. O monitoramento e avaliação, ao serem realizados exclusivamente por meio de leitura de relatórios, não têm fidelidade à realidade executada pela OSC, pois, ao realizarem visitas in loco, terão a possibilidade de perceber como os profissionais se relacionam com os beneficiários dos serviços, como esses beneficiários recebem o serviço, além de trocas com os profissionais e atendidos durante esse momento.

É fundamental dar condições de trabalho, portanto, o acúmulo de funções não oferta benefícios para a Administração Pública e também não gera benefícios para as OSCs, o que consequentemente afeta a população beneficiária. Bem como a descontinuidade por meio de substituições de membros de comissões, demostra a ausência de planejamento e uso inadequado de investimento, já que possivelmente este servidor tenha passado por orientações e capacitações ao longo de sua trajetória. A participação nestas comissões não deve ser para complementação salarial, mas um trabalho técnico que requer disponibilidade de tempo, conhecimento e capacidade técnica para o seu exercício.

A alternativa em ter servidores específicos para a realização desse serviço/função proporcionará melhores condições de trabalho, ausência de entraves políticos, maior controle de tempo, prazos e gestão das parcerias. A criação de um setor com condições de acompanhar todos os processos e procedimentos também requer a comunicação com os gestores das políticas públicas, devendo ser contínuo o acompanhamento sobre metas, resultados, avanços, retrocessos e investimento público, sempre trabalhados sobre a ótica da necessidade real da população por meio de diagnósticos. E, devido à própria rotatividade dos membros das

comissões e gestores, a capacitação deve ser prioridade na agenda política, com acesso a todos os servidores que estiverem aptos a estas funções.

O município em questão possui decreto regulamentador da legislação, manual de prestação de contas (com modelos de documentos), instrumentais técnicos que dão o respaldo à Administração Pública e às OSCs, mas é fato que o decreto e o manual precisam ser atualizados, pois datam de 2017.

A legislação em âmbito nacional também deve realizar a revisão com vistas a evidenciar o papel da Comissão de Monitoramento e Avaliação, Gestor da Parceira, Gestor da Política Pública e da Administração Pública, visando sanar as lacunas evidenciadas durante as entrevistas.

É fundamental que todos compreendam que a transparência em todos os procedimentos é essencial para a construção da relação de parceria entre a Administração Pública e as OSCs e este aspecto dá à sociedade condições e recursos para acompanhamento das parcerias estabelecidas em todas as etapas previstas na legislação.

As OSCs no município de Guaíra executam a maior parte dos serviços de Assistência Social, nos quais apenas o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), enquanto no terceiro setor são executados nove serviços por meio de parcerias, o que representa 75% dos serviços socioassistenciais. Diante desta questão, é possível considerar o investimento público que foi usado no exercício de 2022 e apresentou a seguinte informação:

Tabela 44 - Orçamento da Assistência Social em 2022.

Descritivo	Administração Pública	Terceiro Setor - OSCs
Administração	R$ 4.052.925,66	-
Proteção Social Básica		
Recurso Próprio (Tesouro)	R$ 10.000,00	R$ 732.316,35
Estadual	R$ 113.527,04	R$ 305.535,33
Federal	R$ 311.098,84	R$ 200.000,00
Proteção Social Especial		
Recurso Próprio (Tesouro)	R$ 184.700,00	R$ 2.285.915,79
Estadual	R$ 31.792,02	R$ 364.617,09
Federal	R$ 64.000,00	R$ 355.063,65
Benefícios e programas	R$ 2.132.968,74	-
Aquisição de equipamentos	R$ 264.046,58	-
Total	**R$ 7.165.058,88**	**R$ 4.243.448,21**

Fonte: Elaborada pela autora (2023) com base no orçamento da Assistência Social do município de Guaíra/SP.

A tabela acima demonstra que, se forem excluídas as despesas com manutenção geral (vencimentos, utilidade pública, entre outras despesas), aquisição de equipamentos, programas e benefícios da Administração Pública, restam para o investimento direto nos serviços executados o valor de R$ 3.993.725,66 contra o total de R$ 4.243.448,21 distribuídos para os serviços executados indiretamente por meio de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

A maioria dos serviços socioassistenciais é executada pelas organizações da sociedade civil, cabe à Administração Pública a execução daqueles que são exclusivos de sua responsabilidade, o que está vinculado ao número reduzido de profissionais, bem como à economicidade gerada pela formalização das parcerias com as OSC, principalmente no que se refere a recursos humanos, pois os salários são inferiores aos dos servidores.

A Lei n.º 13.019/2014 é uma norma, uma regra, uma obrigatoriedade que também obriga a Administração Pública a pensar em gestão, em governabilidade. Junto a isso, existe a burocracia para celebração das parcerias, o controle interno, o controle social por meio dos conselhos de políticas públicas, que remetem ao acompanhamento das parcerias e à relação de efetivar a transparência e os resultados.

O presente trabalho demonstra a importância da capacitação profissional, do estabelecimento de diálogo, da elaboração de parâmetros (indicadores) para mensurar os resultados tanto qualitativos quanto quantitativos que possam de fato demonstrar o desenvolvimento das parcerias e as reais necessidades da população e consequentemente os seus resultados.

As entrevistas e os questionários demonstraram o amadurecimento das parcerias, tanto em relação à produção de relatórios, planos de trabalhos e execução, mas ainda requer um olhar que dê condições de trabalho para gestores e membros de comissões de monitoramento e avaliação sem a sobrecarga e acúmulo de funções.

O investimento na capacitação de fato deve ser direcionado à elaboração de relatórios técnicos, construção de indicadores, construção de ferramentas para monitoramento e avaliação e elaboração de planos de trabalho, para que desta forma tanto a Administração Pública quanto as OSCs possam realizar o monitoramento e avaliação (interno e externo) das parcerias com êxito.

Todas as mudanças devem estar na agenda política para que seja prioridade no avanço da política pública, com a criação de recursos e ferramentas que possibilitem o desenvolvimento das parcerias de forma mais efetiva e profissional.

REFERÊNCIAS

ALAR. **Transparência.** https://associacaolar.wixsite.com/alar-guaira. Acesso em: 24 mai. 2023.

ALBUQUERQUE, A. C. C. **Terceiro setor:** história e gestão das organizações. São Paulo: Summus, 2006.

ALVES, A. A. F. Avaliação da política pública de assistência social no Brasil neoliberal: instrumento de controle exercido pela população ou sobre a população? In: **Revista Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

ANDRADE, R. **Serviço social, gestão e terceiro setor:** dilemas nas políticas sociais. São Paulo: Saraiva, 2015.

APAE. **Institucional.** Disponível em: www.apaeguaira.org.br. Acesso em: 24 mai. 2023.

BARBOSA, M.T. Darcy Vargas: uma trajetória feminina na formulação da legião brasileira de assistência – LBA. *In:* PRIORI, C.; PEREIRA, M.J. **Os estudos de gênero e seus percursos:** intersecções possíveis com a história pública. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

BERNARDINIS, F. **Terceiro Setor e os novos modelos de Estado**. Disponível: http://hdl.handle.net/11144/3443. Acesso em: 08 ago. 2022. Dissertação, Universidade Autônoma de Lisboa, 2017.

BONI, V; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista eletrônica dos pós graduandos em Sociologia Política da UFSC,** v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005.

BOVOLENTA, G. A. **A atenção aos pobres:** apontamentos históricos sobre assistência e proteção social no Brasil. História e Cultura, Franca, v. 6, n. 2, p. 9-34, ago-nov. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.18223/hiscult.v6i2.2087. Acesso em: 08 abr. 2023.

BRASIL. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjI4sDbza35AhWHR7gEHUJCCWIQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mds.gov.b%2Fwebarquivos%2Fpublicacao%2Fassistencia_social%2FNormativas%2Ftipificacao.pdf&usg=AOvVaw0wNp-o9bSVZMZxQRLa31Pp. Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal n.º 91/1395.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1930-1949/L0091.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal n.º 9.608/1998.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9608.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal n.º 9.637/1998.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal n.º 8.666/1993** (Lei de Licitações). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Federal n.º 9.790/1999.** Disponível em: **https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm.** Disponível em: 24 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.019/2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 05 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 8.726/2016**. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.742/1993).** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. Mapa das OSC (ipea.gov.br). **Indicadores.** Disponível em: https://mapaosc.ipea.gov.br/base-dados. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. **Política Nacional da Assistência Social.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. **NOB – Norma Operacional Básica.** Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. **Portaria Nº 337, de 24 de março de 2020.** Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-337-de-24-de-marco-de-2020-249619485. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Nº 10.282, de 20 de março de 2020.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRESSER PEREIRA, L. C. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. B**. A reforma do estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CASNSA. **História.** Disponível em: https://www.casnsa.com/. Acesso em: 24 mai. 2023.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C.B.; SPINK, P.K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 15-19.

CARVALHO, T. A. Marco **Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS):** alterações na rede de serviços socioassistenciais da região do Butantã da cidade de São Paulo – SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. (Dissertação de Mestrado)

CESÁRIO, N. A. **O regime jurídico das parcerias na Lei n.º 13.019/2014.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social – SUAS: na consolidação da Assistência Social enquanto política pública. In: **Políticas Públicas e a assistência social:** diálogo com as práticas psicológicas. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 41-55.

COUTO, B. R., YASBEK, M.C., SILVA, M.O.S., RAICHELIS, R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2012.

CHAER, G.; DINIZ, R.R.P. **A técnica do questionário na pesquisa educacional.** Evidência, Araxá, v. 7, n. 7, p. 251-266, 2011. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/maio2013/sociologia_artigos/pesqusia social.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

CMA. GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2019.** Município de Guaíra, Segundo Trimestre – 2019b. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

CMA.GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2019.** Município de Guaíra, Terceiro Trimestre – 2019c. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

CMA.GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2019.** Município de Guaíra, Quarto Trimestre – 2020a. Disponível em: http://201.48.19.105:807 9/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

CMA. GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2020.** Município de Guaíra, Primeiro Trimestre – 2020b. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

CMA.GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2020.** Município de Guaíra, Segundo Trimestre – 2020c. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

CMA. GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2020.** Município de Guaíra, Quarto Trimestre – 2021. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

CMA. GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2021.** Município de Guaíra, Janeiro a Outubro – 2021. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 set. 2023.

CMA. GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2021.** Município de Guaíra, Novembro a Dezembro – 2021a. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 set. 2023.

CMA. GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2022.** Município de Guaíra, Janeiro a Junho – 2022. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 set. 2023.

CMA. GUAÍRA. **Relatório de Monitoramento e Avaliação 2022.** Município de Guaíra, Outubro a Dezembro – 2022a. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 set. 2023.

CRUZ, L.R.; GUARESCHI, N.M.F. A constituição da Assistência Social como política pública: interrogações à psicologia. In: CRUZ, L.R.; GUARESCHI, N.(orgs). **Políticas Públicas e Assistência Social:** diálogo com as práticas psicológicas. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 13-40 (Coleção Psicologia Social).

DIAS, C.A. **Grupo Focal:** técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. Informações & Sociedade. 2000. Disponível em: https://www.brapci.inf.br/_repositorio/2010/12/pdf_2fbfd6231b_0013748.pdf. Acesso em: 10 mai 2023.

DUARTE, J.L.N**. A Funcionalidade do Terceiro Setor e das ONGs no Capitalismo Contemporâneo:** O Debate Sobre Sociedade Civil e Função Social. Libertas, Juiz de Fora, v.8, n.1, p. 50 -72, jan-jun/ 2008 –ISSN 1980-8518 Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18158/9410. Acesso em: 24 mar. 2023.

FILGUEIRAS, C.A.C. Avaliação de programas: oportunidade para a institucionalidade social. In: **Serviço Social & Sociedade. n.º 90.** São Paulo: Cortez, 2007. p. 154-167.

FIUZA, S. C. R.; COSTA, L. C. **O direito à assistência social:** o desafio de superar as práticas clientelistas. **Serviço Social em Revista**, *[S. l.]*, v. 17, n. 2, p. 64–90, 2015. DOI: 10.5433/1679-4842.2015v17n2p64. Disponível em:

https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/19220. Acesso em: 21 mar. 2023.

FREIRE, P.N.M. **O terceiro setor e a prestação de serviços sociais:** uma análise constitucional do protagonismo da sociedade civil organizada nas atividades não exclusivas do Estado. UFMA: São Luís, 2018 (Monografia)

GIANEZINI, M. **Introdução à avaliação e ao monitoramento de projetos sociais.** Curitiba: Intersaberes, 2017.

GUAIRA. **Decreto Municipal n.º 5.034/2017.** Disponível em: https://www.guaira.sp.gov.br/legislacao/detalhe/3564/5034-decreto-regulamenta-a-lei-n-13019/. Acesso em: 09 mai. 2023.

GUAIRA. **Lei Complementar Municipal n.º 2.962/2020.** Disponível em: https://www.guaira.sp.gov.br/legislacao/detalhe/1155/2962-alteracao-lcm-28072017/. Acesso em: 09 mai. 2023.

GUAIRA. **Lei Complementar Municipal n.º 3.071/2022.** Disponível em: https://www.guaira.sp.gov.br/legislacao/detalhe/8696/paltera-lei-2040-02-art-108-gratificacaop/. Acesso em: 09 mai. 2023.

GUAIRA. **Lei Complementar Municipal n.º 2.040/2002.** Disponível em: https://www.legislacaodigital.com.br/Guaira-SP/LeisComplementares/204/. Acesso em: 09 mai. 2023.

GUAIRA. **Lei Complementar Municipal n.º 2.040/2002.** Disponível em: https://www.guaira.sp.gov.br/legislacao/detalhe/8696/paltera-lei-2040-02-art-108-gratificacaop/ Acesso em: 09 mai. 2023.

GUAÍRA. **Parecer Conclusivo 2017.** Município de Guaíra, 2018. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

GUAÍRA. **Parecer Conclusivo 2018.** Município de Guaíra, 2020a. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

GUAÍRA. **Parecer Conclusivo 2019.** Município de Guaíra, 2020b. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

GUAÍRA. **Parecer Conclusivo 2020.** Município de Guaíra, 2021. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2021.

GUAÍRA. **Parecer Conclusivo 2021.** Município de Guaíra, 2022. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 out. 2023.

GUAÍRA. **Parecer Conclusivo 2022.** Município de Guaíra, 2023. Disponível em: http://201.48.19.105:8079/Transparencia/. Acesso em: 03 set. 2023.

GUAÍRA. **Lei Complementar Municipal n.º 2040, de 17 de dezembro de 2002.** Disponível em: https://www.legislacaodigital.com.br/Guaira-SP/LeisComplementares/2040. Acesso em: 26 ago. 2023.

GOHN, M.G. **500 anos de lutas sociais no Brasil**: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. Revista Mediações: Londrina, v. 5, n. 1, jan./jun., 2000, p. 11-40.

GOMES, A.C. **Corrupção e Políticas Públicas:** A CPI das ONGS. Revista Jus Populis - n. 1, v. 1, jan/jun 2015, p. 157-167. Disponível em: https://www.academia.edu/download/40783952/CPI_das_Ongs.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

IBGE. **IBGE Cidades.** Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/guaira/panorama. Acesso em: 19 abr. 2023.

LOPES, L.F. Novo regime jurídico da Lei n.º 13.019/2014 e o Decreto Federal n.º 8.726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil. In: MOTTA, F.; MÂNICA F.B.; OLIVEIRA, R.A. **Parcerias com o terceiro setor**: as inovações da Lei n.º 13.019/2014. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; BROCHARDT, V. (orgs.). **Entenda o MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil Lei 13.019/2014.** Brasília, Governo Federal, 2016.

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; XAVIER, I.R. (orgs.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Brasília, Governo Federal, 2014.

LOPES, L.F. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2019. Disponível em: https://www.bing.com/ck/a?!&&p=e6ff19c8bb9c560cJmltdHM9MTY5Mzg3MjAwMCZpZ3VpZD0yZGZhYjE2Zi1iNTVjLTZkZmQtM2YzMC1hMDEwYjE1YzZiYzUmaW5zaWQ9NTE4MA&ptn=3&hsh=3&fclid=2dfab16f-b55c-6dfd-3f30-a010b15c6bc5&psq=Marco+Regulat%c3%b3rio+das+Organiza%c3%a7%c3%b5es+da+Sociedade+Civil+enap&u=a1aHR0cHM6Ly9yZXBvc2l0b3Jpby5lbmFwLmdvdi5ici9iaXRzdHJlYW0vMS8zODQ1LzEvTVJPU0MlMjAtJTIwTUFSQ08lMjBSRUdVTEFUJWMzJTkzUklPJTIwREFTJTIwT1JHQU5JWkElYzMlODclYzMlOTVFUyUyMERBJTIwU09DSUVEQURFJTIwQ0lWSUwucGRm&ntb=1. Acesso em: 20 ago. 2023.

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas:** uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educ. Sec., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvxYtCQHCJFyhsJ/. Acesso em: 27 nov. 2023.

MANOEL, N.C. **A importância da integração dos serviços, programas e benefícios no campo da assistência social:** uma análise a partir do setor de benefícios da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis (SEMAS). Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2014. (TCC)

MARCHESAN, M.T.N.; RAMOS, A.G. **Check list para a elaboração e análise de questionários em pesquisas de crenças.** Revista Eletrônica de Linguística. Volume 6, n° 1 – 1° Semestre 2012. Disponível em: http://www.seer.ufu.br/index.php/dominiosdelinguagem. Acesso em: 27 mar. 2023.

MELO, J.S. **Terceiro setor:** análise de práticas fraudulentas. UFRJ: TCC, 2019. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/12203/1/JSMelo.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

MENDES, M.D. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MESTRINER, M.L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, C. S. S (org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade**.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, C. **O canto da Sereia: crítica à ideologia e aos projetos do "Terceiro Setor".** Cortez; 1ª edição, 2014.

MOTA, F.; MÂNICA, F. B.; OLIVEIRA, R. A. **Parcerias com o terceiro setor** - as inovações da lei 13.019/14. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MUNICÍPIO DE GUAÍRA. **Transparência.** Disponível em: https://guaira.sp.gov.br. Acesso em: 19 abr. 2023.

NECTOUX, M.; MACHADO, S.; SANTOS, S.R. Os desafios dos processos de monitoramento e avaliação nos serviços de acolhimento à população adulta em situação de rua na gestão pública da política de assistência social. In: SCHUCH, P.; GEHLEN, I.; DORNELLES, A.E.; SILVA, M.B.; BROIDE, E.E.; BROIDE, J.; PIZZATO, R.M.S.; OBST, J.; FINKLER, L.; SANTOS, S.S.; NECTOUX, M.; MACHADO, S.; SANTOS, R.S.; KRIEGER, K. **A Rua em Movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre.** Didática Editora do Brasil Belo: Horizonte/MG, 2012, p. 103-116.

OLIVEIRA, C. **O Marco do Terceiro Setor:** doutrina e prática. Jundiai: Paco Editorial, 2016.

OLIVEIRA, T.; ALVES, I.G. **Legião Brasileira de Assistência e políticas sociais**: primeiro-damismo, gênero e assistência social. v. 7 n. 02 (2020): Maio/Ago. 2020 - Revista Boletim Historiar. Disponível em: https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/view/14379. Acesso em: 27 mar. 2023.

OLIVEIRA, M.I.R.S.; PORTÉRO, C.S.S.; RAMACCIOTE, B.M.L. **A trajetória da política pública de assistência social no brasil e os dilemas de seu caráter público.** Revista de estudos interdisciplinares. V. 3, n. 4, jul-ago, 2021.

PEREIRA, **et al. Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Brasil.** Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13893/8180. Acesso em: 20 ago. 2023.

PERES, T.H.A. **Comunidade Solidária:** A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74250107. Acesso em: 11 fev. 2024.

SANTANA, G.K.; VESENTINI, T.L. **Aplicando a lei 13.019/2014:** parcerias sociais entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSCs. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2022.

SANTOS, B.S. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**. Oficina do CES 134, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra – Centro de Estudos Sociais, 1999. Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/11019. Acesso em: 08 abr. 2023.

SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**; coletânea – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

SEADE. **SEADE Municípios.** Disponível em: https://municipios.seade.gov.br/educacao/. Acesso em: 05 jan. 2024.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SERAFIM, M.P.; DIAS, R.B. **Análise de Política:** uma revisão da literatura. Cadernos Gestão Social, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan/jun, 2012.

SILVA, B.S.M. **Tecnificação e gênero no corpo laboral da Legião Brasileira de Assistência:** assistência social e modernidade (1945-1964). Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/5798/579862720009/579862720009.pdf. Acesso em: 05 set. 2023.

SILVA, B.S.M. **Assistência e modernidade nos boletins da Legião Brasileira de Assistência (1945-1964**). Unesp: Assis, 2018. Tese de Doutorado. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/handle/11449/15458. Acesso em 08 set. 2023.

SILVA, M.B. **As implicações do Decreto nº 9.759, de 2019, para a constituição democrática do Conselho Nacional de Assistência Social.** Universidade de Brasília: Brasília, 2021. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/30321/1/2021_MateusBandeiraDaSilva_tcc.pdf. Acesso em: 05 set. 2023.

SILVA, M.J.C.J; SILVA, R.V.; JESUS, M.A.; MARTINS, A.B.M.; PIEDADE, A.R. **Política de assistência social brasileira:** construção sócio-histórica e as marcas do pluralismo de bem-estar. Brasília, 2019. Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Disponível em: https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/1932/1886. Acesso em: 09 set. 2023.

SOUZA, C. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. In: Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n.º 8, jul/dez, 2006, p. 20-45.

SOUZA, V.G.R. **A evolução da Administração Pública Brasileira:** Reforma Gerencial, A Nova Gestão Pública/ Vanessa Gonçalves Ribeiro Souza, Anápolis-GO: Universidade de Brasília, 2019.

SOUZA, A.G.; PANNUNZIO, E. **Os requerimentos da CPI da Amazônia em 2019:** o que as antigas CPIs das ONGs têm a ensinar. FGV Direito, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28072/Workingpaper_CPI_24.09.19.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 22 ago. 2023.

SMEHA, L.N. **Aspectos epistemológicos subjacentes a escolha da técnica do grupo focal na pesquisa qualitativa.** Revista de Psicologia da IMED, vol.1, n.2, 260-268, 2009.

SOGUBE. **Nossos programas.** Disponível em: https://sogube.org.br. Acesso em: 24 mai 2023.

SOS. **Transparência.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 24 mai 2023.

SOS. **Plano de trabalho 2017.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 out. 2021.

SOS. **Plano de trabalho 2018.** https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 out. 2021.

SOS. **Plano de trabalho 2019.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 out. 2021.

SOS. **Plano de trabalho 2020.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 out. 2021.

SOS. **Plano de trabalho 2021.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 set. 2023.

SOS. **Plano de trabalho 2022.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 set. 2022.

SOS. **Relatório de execução do objeto 2017.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 out. 2021.

SOS. **Relatório de execução do objeto 2018.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 out. 2021.

SOS. **Relatório de execução do objeto 2019.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 out. 2021.

SOS. **Relatório de execução do objeto 2020.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 out. 2021.

SOS. **Relatório de execução do objeto 2021.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 set. 2023.

SOS. **Relatório de execução do objeto 2022.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 set. 2023.

SOS. **Balanço Patrimonial 2022.** Disponível em: https://sosguairasp.wixsite.com/sosguairasp. Acesso em: 03 set. 2022.

SPOSATI, A.O. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência social. 6. ed.- São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, A.O. et. al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. 7. ed. – São Paulo: Cortez, 1998.

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Repasses públicos ao terceiro setor.** São Paulo: TCE-SP, 2019.

VALLON, M.H.R.; ROSSO, J.E. **Introdução à gestão de projetos sociais:** ferramentas de trabalho e processo de elaboração, implantação e avaliação. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

APÊNDICES

APÊNDICE A: MANUAL DE ORIENTAÇÕES (PRODUTO)

2024

MANUAL SOBRE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO:

Lei n.º 13.019/2014

UNESP- UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

Elaine Cristina Dos Santos Rosa

"Não há saber mais ou saber menos: Há saberes diferentes."

Paulo Freire

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: INSTRUMENTOS JURÍDICOS SEGUNDO A LEI N.º 13.019/2014. 274
QUADRO 2: DIFERENÇAS ENTRE TERMO DE COLABORAÇÃO E TERMO DE FOMENTO.... 274
QUADRO 3: PRINCÍPIOS E DIRETRIZES SEGUNDO A LEI N.º 13.019/2014..... 275
QUADRO 4: CRITÉRIOS DE JULGAMENTO PARA SELEÇÃO DE PROPOSTA:..... 280
QUADRO 5: CONCEITOS DE GESTOR, COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, ADMINISTRADOR PÚBLICO..... 285
QUADRO 6: NOTA EXPLICATIVA SOBRE AS DIFERENÇAS ENTRE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. 287
QUADRO 7 : NOTA EXPLICATIVA SOBRE APROVAÇÃO E REJEIÇÃO DE CONTAS. 290
QUADRO 8: NOTA EXPLICATIVA SOBRE SANÇÕES SEGUNDO A LEI N.º 13.019/2014. 291
QUADRO 9: EXEMPLOS DE OBJETIVOS..... 301
QUADRO 10: EXEMPLOS DE METAS..... 302
QUADRO 11: EXEMPLO DE INDICADORES..... 302
QUADRO 12: EXEMPLO DE ATIVIDADES. 303
QUADRO 13: EXEMPLO DE PLANO DE APLICAÇÃO..... 304
QUADRO 14: EXEMPLO DE CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO. 305
QUADRO 15: A DIFERENÇA ENTRE ADITIVO E APOSTILAMENTO..... 305

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....271
2. O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC 272
2.1 Breve histórico 272
2.2 O que mudou com a Lei n.º 13.019/2014? 272
2.3 Etapas para celebração de parcerias 277
2.3.1 Planejamento 277
2.3.2 Seleção 279
2.3.3 Execução 281
2.3.4 Monitoramento e avaliação 281
2.3.5 Prestação de Contas 288
2.4 Como é realizado o Chamamento Público? 293
2.4.1 Edital de Chamamento Público 293
2.4.1.1 Elaboração do Chamamento Público: o passo a passo 294
2.4.1.2 Divulgação do Edital de Chamamento Público 295
2.4.1.3 Impugnação do Edital de Chamamento Público 295
2.4.1.4 Apresentação e abertura de propostas 295
2.4.1.5 Avaliação e julgamento para seleção das propostas 296
2.4.1.6 Divulgação e homologação dos resultados 296
2.5 Celebração do ajuste 296
2.5.1 Requisitos para habilitação e celebração de parceria entre a OSC com a Administração Pública 297
2.5.2 Formalização do ajuste 297
2.6 Plano de Trabalho 298
2.6.1 Como elaborar um Plano de Trabalho? 299
2.6.2 Componentes de um Plano de Trabalho 300
2.6.2.1 Objeto 300
2.6.2.2 Descrição da realidade 300
2.6.2.3 Justificativa 300
2.6.2.4 Objetivos 301
2.6.2.5 Metas 301
2.6.2.5.1 Indicadores 302

2.6.2.6 Atividades 303
2.6.2.7 Metodologia 303
2.6.2.8 Custos 303
2.7 Aditivo e Apostilamento 305
3. EXCEÇÕES A APLICAÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO 306
3.1 Dispensa de Chamamento Público 306
3.2 Inexigibilidade de Chamamento Público 307
4. INSTRUÇÃO NORMATIVA 01/2020 TCESP 307
4.1 AUDESP FASE V 307
5. INDICAÇÃO DE SITES 309
6. INDICAÇÃO DE LEITURAS 309
7. REFERÊNCIAS 310
8. ANEXOS 311
ANEXO 1: RELATÓRIO DE VISITA IN LOCO 311
ANEXO 2: RELATÓRIO TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PARCERIA (Artigo 59 da Lei 13.019/2014) 312
ANEXO 3: TERMO DE HOMOLOGAÇÃO 314
ANEXO 4: RP 10 DEMONSTRATIVO INTEGRAL DAS RECEITAS E DESPESAS 315
ANEXO 5: RELATÓRIO DE RESULTADOS 318
ANEXO 6: PARECER CONCLUSIVO 319
ANEXO 7: MODELO DE PLANO DE TRABALHO 323

1.INTRODUÇÃO

A presente cartilha nasce como produto, resultado da dissertação de mestrado profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

Ela tem por objetivo facilitar a compreensão da aplicação da Lei n.º 13.019/2014 para que os resultados na execução e no monitoramento e avaliação sejam mais efetivos e eficientes.

A produção desse material contou com estudos teóricos e práticos ao longo de uma trajetória profissional entre organizações da sociedade civil e administração pública no município de Guaíra/SP. E outras experiências como facilitadora em cursos sobre a legislação.

No seu conteúdo está disposto o breve histórico da legislação, as mudanças que ocorreram com a sua obrigatoriedade, etapas para celebração de parcerias, desde o planejamento, elaboração e publicação do edital para a realização do chamamento público. São apresentados passo a passo e exemplos que possibilitam maior entendimento sobre a aplicação da legislação.

Também apresenta a fundamentação para a elaboração de um plano de trabalho, com todas as fases. As diferenças entre apostilamento e aditivo; termos de fomento, colaboração e acordo de cooperação.

Apresenta os papéis de cada componente do monitoramento e avaliação e modelos de instrumentais em conformidade com a legislação e as orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

2. O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC

A Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014, chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, teve o papel de regulamentar o regime jurídico referente as parcerias entre a Administração Pública e às Organizações da Sociedade Civil - OSC.

2.1 Breve histórico

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil foi uma agenda política ampla com o objetivo de aperfeiçoar a relação de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil nos eixos jurídico e institucional.

Segundo Brasil (2014), o histórico inicia em 2010 com a articulação de organizações, movimentos e redes por meio de uma plataforma, que apresentaram a necessidade de uma legislação sobre as parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor. Em 2011, o Governo Federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial com representantes do poder público e da sociedade civil que juntos elaboraram proposta e análises, com a construção de um plano de ação que contou com três eixos orientadores: a contratualização, a sustentabilidade econômica e a certificação.

Em 2012, elaboraram uma minuta de projeto de lei sobre as parcerias para apresentação ao poder legislativo. Em 2013, é aprovado no Senado e, em 2014, é encaminhado à Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2014)

Em 31 de julho de 2014, a Lei n.º 13.019/2014 é homologada em território nacional. Em 14 de dezembro de 2015, por meio da Lei n.º 13.204, a Lei n.º 13.019 sofre alterações. A Lei n.º 13.019/2014 entra em vigor a partir de 23 de janeiro de 2016 para os Estados e a União. E nos Municípios, a partir de 1º de janeiro de 2017.

O Decreto Federal n.º 8.726/2016[67] regulamenta a Lei 13.019/2014[68], para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

2.2 O que mudou com a Lei n.º 13.019/2014?

A implantação da Lei n.º 13.019/2014 visa à valorização das Organizações da Sociedade Civil, e o grande destaque para as mudanças são:

[67] Decreto nº 11.661, de 24 de agosto de 2023, altera o Decreto n.º 8.726/2016.
[68] Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, altera a Lei n.º 13.019/2014.

- *Abrangência nacional;*
- *Chamamento público;*
- *Instrumento jurídico próprio;*
- *Atuação em rede;*
- *Novas diretrizes e princípios;*
- *Equipe de trabalho;*
- *Planejamento;*
- *Prestação de contas simplificada;*
- *Monitoramento e avaliação; e*
- *Resultados.*

Abrangência nacional: padronização da contratualização de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil em todo território nacional.

Chamamento público: De acordo com o Artigo 2º da Lei n.º 13.019/2014, é o recurso usado para seleção de uma ou mais Organizações da Sociedade Civil para celebração de parceria entre a Administração Pública e uma OSC.

> procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Artigo 2º, Inciso XII da Lei n.º 13.019/2014)

A aplicação do Chamamento Público é a regra e visa garantir a transparência durante todo processo de abertura para apresentação de propostas. O chamamento público é a forma de garantir a igualdade de participação entre as organizações e uma forma de garantir a seleção da melhor proposta.

Instrumento jurídico próprio: a lei apresenta o termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação para celebração das parcerias.

Esses instrumentos substituíram os convênios fundamentados por meio da Lei de Licitações, a Lei n.º 8.666/1993. Para maior compreensão, seguem os conceitos determinados pela legislação:

Quadro 1: Instrumentos Jurídicos segundo a Lei n.º 13.019/2014.

Termo de Colaboração	Termo de Fomento	Acordo de Cooperação
instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.	instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros.	instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

Fonte: Artigo 2º da Lei n.º 13.019/2014.

Para maior compreensão, segue quadro explicativo sobre as diferenças entre Termo de Colaboração e Termo de Fomento:

Quadro 2: Diferenças entre Termo de Colaboração e Termo de Fomento.

TERMO DE COLABORAÇÃO	TERMO DE FOMENTO
Programas e Políticas Públicas criadas pela Administração Pública; São parametrizados pelo Estado; Serviços públicos contínuos; Serviços necessários e voltados para a população. **Exemplo:** Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos.	Apoio e reconhecimento de iniciativas das organizações da sociedade civil; Proposta é realizada pelas OSCs; Destinado ao interesse público; Pode se tornar Política Pública. **Exemplo:** Oficinas de teatro para crianças e adolescentes.

Fonte: Elaborada pela autora com base no Artigo 2º da Lei n.º 13.019/2014.

Atuação em rede: A legislação permite que duas ou mais organizações possam atuar em rede, ou seja, juntas na execução da proposta em conformidade com o Artigo 35A da Lei n.º 13.019/2014:

> Art. 35-A. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua:
> I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ;
> II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.
> Parágrafo único. A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização:
> I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas;
> II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede. (Lei n.º 13.019/2014)

A OSC que assinar o termo com a Administração Pública deverá assinar com a outra OSC o termo de atuação e rede e comunicar em até 60 dias após a assinatura do Termo de Fomento ou Colaboração à Administração Pública. Só poderá ser realizado ao ser previsto no Edital de Chamamento Público.

Novas diretrizes e princípios: as diretrizes são estabelecidas no Artigo 6º e no Artigo 5º são estabelecidos os princípios da Lei n.º 13.019/2014.

Quadro 3: Princípios e Diretrizes segundo a Lei n.º 13.019/2014.

Princípios	**Diretrizes**
Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão; II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva; III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável; IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas; V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social; VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa; VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos; VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente; IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais; X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.	Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público; II - a priorização do controle de resultados; III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação; IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil; V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade; VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos; VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil; VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Fonte: Lei n.º 13.019/2014.

Planejamento: O planejamento é uma etapa fundamental para a realização de uma boa parceria. Tanto a Administração Pública quanto as Organizações da Sociedade Civil devem realizá-lo.

Equipe de trabalho: De acordo com o Artigo 46 da Lei n.º 13.019/2014, poderão ser pagas as despesas da parceria com:

> remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas. (Lei n.º 13.019/2014)

A OSC deve apresentar a equipe adequada para a execução do plano de trabalho, devendo inclusive fazer a previsão de todas as despesas vinculadas a essa equipe.

Prestação de contas simplificada: De acordo com o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o governo responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Monitoramento e avaliação: O monitoramento e a avaliação referem-se ao acompanhamento contínuo ou periódico do ajuste pactuado entre a Administração Pública e a OSC – Organização da Sociedade Civil.

Resultados: Os ajustes entre Administração Pública e OSCs por meio da Lei n.º 13.019/2014 devem demonstrar resultados.

Devem ser mensurados indicadores e resultados alcançados que demonstraram o impacto do ajuste enquanto efetividade e eficiência de um serviço pactuado com o terceiro setor.

Os resultados devem estar descritos na Prestação de Contas, que tem como foco primordial a sua efetivação.

O objetivo não é apenas o de apoiar o controle dos resultados e assegurar a qualidade da parceria, mas também saber se a finalidade da proposta executada com os recursos públicos logrou êxito. Destaca-se que a legislação prevê a realização de uma pesquisa de satisfação com os beneficiários finais. Como alternativa de facilitar o monitoramento, sugere-se a apresentação de relatórios de resultados da parceria de forma trimestral ou quadrimestral.

2.3 Etapas para celebração de parcerias

2.3.1 Planejamento

A Administração Pública deverá prever nas peças orçamentárias as dotações vinculadas às propostas direcionadas à execução indireta, por meio do terceiro setor.

> No plano plurianual, a Administração deverá planejar quais serviços públicos serão desenvolvidos de forma indireta e consigná-los nos respectivos programas e ações governamentais, e anualmente, alocar na Lei Orçamentária, dotações suficientes para fazer frente à execução dos projetos e atividades a serem desenvolvidos no período através de Termos de Colaboração ou de Termos de Fomento. (TCE SP, 2022, p. 87)

A Administração Pública deverá indicar no Edital de Chamamento Público o objeto, e esse deve estar vinculado ao interesse público, portanto deve ter diagnóstico sobre a realidade que deseja alterar/transformar, apresentar metas, benefícios, despesas e os prazos para a execução da proposta. O planejamento trata-se da etapa preparatória para a Administração Pública, onde devem ser tomadas importantes providências para subsidiar a realização das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil.

As Organizações da Sociedade Civil terão que apresentar uma proposta por meio do Plano de Trabalho, assim deverão vincular aos objetivos, metas, custos, atividades, recursos humanos aos resultados a serem alcançados em conformidade com a realidade do objeto da parceria.

É a fase mais importante de um ajuste. Sua importância se deve à garantia da efetividade das etapas seguintes: seleção e celebração; execução; monitoramento e avaliação; prestação de contas. O planejamento garante a sincronia das etapas a serem desenvolvidas, permitindo o bom e regular desenvolvimento do projeto.

Para a Administração Pública, essa etapa deve ser realizada antes da elaboração do Edital. Para as OSCs, essa etapa é realizada a partir da publicação do Edital de Chamamento

Público. Antecede o edital de chamamento público. Nessa fase são tomadas as decisões para garantir a elaboração do Termo de Referência/Plano de Trabalho e a formulação do objeto da parceria. É a fase preparatória para a elaboração do Edital de Chamamento Público. O planejamento para a realização do Chamamento Público consiste em garantir:

1. Levantamento de demandas e/ou prioridades nas políticas públicas - diagnóstico.
2. Definição do objeto da parceria.
3. Definição do instrumento de parceria.
4. Orientação pelas regras específicas da Política Pública vinculada.
5. Levantamento de custos: recursos materiais, recursos humanos (pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas), recursos pedagógicos, despesas com prestadores de serviços, despesas com utilidade pública.
6. Elaboração do Plano de Trabalho/Termo de Referência.
7. Dotação Orçamentária.
8. Indicação de membros para Comissão de Seleção.
9. Respeito ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

   Ao planejar um chamamento público, responda:

- Qual a disponibilidade orçamentária/financeira para a execução da proposta?
- Quais são os objetivos (geral e específico) da proposta?
- Quais serão as metas das propostas? Como elas serão mensuradas?
- Quais serão os resultados?
- Quais serão os indicadores para aferir o cumprimento do objeto em seus objetivos e resultados?
- Quais serão os critérios para a seleção da proposta?
- O planejamento para a Organização da Sociedade Civil, consiste em responder as seguintes questões:
- Para quem será destinada a proposta?
- Qual o diagnóstico da realidade a sofrer intervenção com a proposta?
- O que pode ser realizado para melhorar essa realidade?
- Por que será executado?
- Como pode ser executado?
- Qual o prazo?

- Qual o custo?
- Quais serão as metas das propostas? Como elas serão mensuradas?
- Quais serão os resultados?
- Quais serão os indicadores para aferir o cumprimento do objeto em seus objetivos e resultados?
- A OSC atende os requisitos para habilitação em conformidade com o Edital?
- A OSC tem capacidade técnica e operacional para execução da proposta?

2.3.2 Seleção

A seleção é uma etapa que dará todo norteador para a execução da proposta. Caso a Comissão de Seleção não tenha capacidade técnica para julgar as propostas apresentadas no Chamamento Público, haverá problemas para a execução e para o monitoramento e avaliação.

Os critérios de seleção e julgamento devem ser definidos no ato convocatório de apresentação de propostas - edital de chamamento público, sendo dessa forma vedada a possibilidade da comissão de seleção utilizar critérios subjetivos ou critérios que não estejam previstos no Edital. As propostas serão selecionadas e julgadas por uma Comissão de Seleção, que é:

> Órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública. (Art. 2 – Inciso X - Lei N.º 13.019/2014)

Nesta etapa, o caráter é eliminatório e classificatório, a Comissão de Seleção analisará as propostas apresentadas pelas OSCs em conformidade com o Edital de Chamamento Público.

O papel da Comissão de Seleção é julgar as propostas apresentadas no Chamamento Público e selecionar a melhor proposta para pactuar o ajuste entre a Administração Pública e Organização da Sociedade Civil – OSC. A Comissão de Seleção poderá solicitar assessoramento técnico de especialista, que não seja membro desse colegiado, para subsidiar seus trabalhos, desde que tenham conhecimentos específicos necessários para a seleção dos projetos e das organizações parceiras.

A lei diz que será impedida de participar da comissão de seleção a pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público. O impedimento é gerado pelas seguintes relações com a organização: associado, cooperado, dirigente, conselheiro ou empregado; acrescenta-se a lei que trata de conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal

e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. A designação da Comissão de Seleção será por ato normativo e publicado no Diário Oficial.

A Advocacia-Geral da União[69], elaborou modelos em conformidade com a Lei n.º 13.019/2014. Segue referencial de critérios de julgamento:

Quadro *4*: Critérios de julgamento para seleção de proposta:

Critérios de Julgamento	***Metodologia de Pontuação***	***Pontuação Máxima por Item***
(A) Informações sobre ações a serem executadas, metas a serem atingidas, indicadores que aferirão o cumprimento das metas e prazos para a execução das ações e para o cumprimento das metas.	- Grau pleno de atendimento (4,0 pontos) - Grau satisfatório de atendimento (2,0 pontos) - O não atendimento ou o atendimento insatisfatório (0,0). *OBS.: A atribuição de nota "zero" neste critério implica eliminação da proposta, por força do art. 16, §2º, incisos II e III, do Decreto nº 8.726, de 2016.*	4,0
(B) Adequação da proposta aos objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria.	- Grau pleno de adequação (2,0) - Grau satisfatório de adequação (1,0) - O não atendimento ou o atendimento insatisfatório do requisito de adequação (0,0). *OBS.: A atribuição de nota "zero" neste critério implica a eliminação da proposta, por força do **caput** do art. 27 da Lei nº 13.019, de 2014, c/c art. 9º, §2º, inciso I, do Decreto nº 8.726, de 2016.*	2,0
(C) Descrição da realidade objeto da parceria e do nexo entre essa realidade e a atividade ou projeto proposto.	- Grau pleno da descrição (1,0) - Grau satisfatório da descrição (0,5) - O não atendimento ou o atendimento insatisfatório (0,0). *OBS.: A atribuição de nota "zero" neste critério implica eliminação da proposta, por força do art. 16, §2º, inciso I, do Decreto nº 8.726, de 2016.*	1,0
(D) Adequação da proposta ao valor de referência constante do Edital, com menção expressa ao valor global da proposta.	- O valor global proposto é, pelo menos, 10% (dez por cento) mais baixo do que o valor de referência (1,0); - O valor global proposto é igual ou até 10% (dez por cento), exclusive, mais baixo do que o valor de referência (0,5); - O valor global proposto é superior ao valor de referência (0,0). *OBS.: A atribuição de nota "zero" neste critério NÃO implica a eliminação da proposta, haja vista que, nos termos de colaboração, o valor estimado pela administração pública é apenas uma referência, não um teto.*	1,0
(E) Capacidade técnico-operacional da instituição proponente, por meio de experiência comprovada no portfólio de realizações na gestão de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante.	- Grau pleno de capacidade técnico-operacional (2,0). - Grau satisfatório de capacidade técnico-operacional (1,0). - O não atendimento ou o atendimento insatisfatório do requisito de capacidade técnico-operacional (0,0). *OBS.: A atribuição de nota "zero" neste critério implica eliminação da proposta, por falta de capacidade técnica e operacional da OSC (art. 33, caput, inciso V, alínea "c", da Lei nº 13.019, de 2014).*	2,0
Pontuação Máxima Global		10,0

Fonte: AGU, modelo de Edital de chamamento público.

[63] https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-01 9-de-31-07-2014-mrosc

São instrumento para seleção da proposta:

- Ata de julgamento;
- Tabela de julgamento;
- Relatório de análise da proposta;
- Publicação de extrato do resultado preliminar (5 dias).
- Publicação do extrato de homologação.

2.3.3 Execução

É a realização das atividades planejadas previstas no Plano de Trabalho. O objeto para ser cumprido precisa ter metas claras que depois servirão de parâmetros para a aferição dos resultados. A execução da parceria deve seguir o Plano de Trabalho, pois foi a partir dele que OSC e Administração Pública delimitaram a proposta e de que modo ocorrerá o desenvolvimento de uma atividade ou projeto para atender ao interesse público. Portanto, as ações descritas precisam ser realizadas, as metas devem ser cumpridas e o público-alvo precisa ser atingido.

Em relação à execução dos recursos, as organizações adotarão métodos usualmente utilizados no setor privado, se responsabilizando pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos com base no Artigo 37 da Constituição Federal.

Com a execução da parceria, o monitoramento e a avaliação deverão ser realizados tanto pela OSC quanto pela Administração Pública. Sendo assim, responda às seguintes questões:

- As metas são cumpridas?
- O recurso financeiro é adequado e de acordo com o objeto pactuado?
- Os recursos humanos são adequados? Equipe? Carga horária?
- O serviço está tipificado? Existem normativas sobre o objeto?
- Consegue levantar resultados dessa parceria?

Portanto, a OSC deve estar acompanhando o cumprimento das metas, seja ela parcial ou descumprida, visando a apresentação de resultados. Todas as inconsistências devem ser apresentadas aos parceiros para que possam encontrar uma solução por meio do diálogo.

2.3.4 Monitoramento e Avaliação

O monitoramento realizado de forma adequada promove as correções em tempo hábil, evitando problemas na execução da parceria.

O olhar é de auxílio com avaliação da execução da proposta para realização de posterior correção durante a rota. Devem ser analisados o cumprimento das metas pactuadas no Plano de Trabalho, devendo o Gestor da Parceria e a Comissão de Monitoramento e Avaliação verificar dados e informações sobre a execução das atividades propostas. A avaliação está vinculada ao ato de mensurar os resultados durante a execução do ajuste.

Dentro da Lei, está previsto nos Artigos 58 a 60 a Seção VII que se refere ao Monitoramento e à Avaliação. Trata-se de fase, concomitante à fase de execução, onde a Administração Pública deve promover o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto durante a execução das parcerias, por intermédio do "Gestor da Parceria" e da "Comissão de Monitoramento e Avaliação", com o propósito de acompanhar e medir o seu desempenho em relação aos objetivos e metas estabelecidas. O Art. 58 da Lei n.º 13.019/2014 diz: "A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria".

É essencial que o Gestor e a Comissão de Monitoramento e Avaliação tenham conhecimento sobre a política pública – serviço que realizarão o acompanhamento, para que dessa forma possam contribuir e orientar durante a execução da parceria, bem como sanar possíveis inconsistências na parceria.

De acordo com o Decreto Federal, quando houver descumprimento de metas ou provas de irregularidades, a OSC deverá apresentar relatório da execução financeira como subsídio no monitoramento e avaliação.

> Art. 60 § 3º - Na hipótese de não comprovação do alcance das metas ou quando houver evidência de existência de ato irregular, a administração pública notificará a organização da sociedade civil para apresentar, no prazo de até trinta dias, Relatório Parcial de Execução Financeira para subsidiar a elaboração do relatório técnico de monitoramento e avaliação. (Decreto Federal n.º 8.726/2016)

Ao ser identificada a irregularidade ou inexecução parcial, a OSC deverá ser notificada e terá trinta dias para tomada de providências quanto ao cumprimento do objeto de forma regular ou apresentar justificativa para a situação.

> Art. 61 - Na hipótese de o relatório técnico de monitoramento e avaliação evidenciar irregularidade ou inexecução parcial do objeto, o gestor da parceria notificará a organização da sociedade civil para, no prazo de trinta dias: I - sanar a irregularidade; II - cumprir a obrigação; ou III - apresentar justificativa para impossibilidade de saneamento da irregularidade ou cumprimento da obrigação. (Decreto Federal n.º 8.726/2016)

Segundo o TCE SP, “a atividade de supervisão, controle e fiscalização é indelegável por parte da administração pública” (TCESP, 2022, p. 105).

O artigo 58 da Lei n.º 13.019/2014 prevê o apoio técnico de terceiros, delegação de competências ou parcerias para implementação do monitoramento e avaliação.

> Art. 58. A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria.
> § 1º Para a implementação do disposto no caput, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.
> § 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.
> § 3º Para a implementação do disposto no § 2º, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos. (Lei n.º 13.019/2014)

“O apoio técnico levado a efeito por terceiros deve-se limitar a um escopo consultivo ou operacional, nunca de delegações de atividades exclusivas de Estado” (TCESP, 2022, p. 106).

No artigo 59, dispõe da emissão de Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação referente à parceria, que deverá ser submetido à Comissão de Monitoramento e Avaliação que o homologará. Esse relatório não está vinculado à entrega de Prestação de Contas. Nesse relatório, deverá descrever: descrição das atividades e metas; análise das atividades e o cumprimento das metas, o que remete aos resultados; valores repassados.

A Administração Pública deverá cumprir os requisitos do Artigo 8º da Lei n.º 13.019/2014 ao celebrar a parceria. Esse artigo destaca que o gestor deverá ser habilitado para a realização do controle e fiscalização da execução do plano de trabalho, em tempo e eficácia.

> Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:
> I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;
> II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;
> III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;
> IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.
> Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput deste artigo.

Caso o relatório técnico de monitoramento e avaliação aponte irregularidades ou inexecução parcial do objeto, o gestor da parceria notificará a OSC para que, no prazo de 30 dias:

Sanar irregularidades;

Cumprir obrigação;

Apresentar justificativa para impossibilidade de saneamento ou cumprimento da obrigação.

Se persistir a irregularidade ou inexecução parcial do objeto, o relatório técnico de monitoramento e avaliação deverá apresentar análises em conformidade com os requisitos abaixo:

O parecer técnico de análise da prestação de contas anual, que deverá determinar (Artigo 61 do Decreto Federal n.º 8.726/2016):

a) avaliar as metas já alcançadas e seus benefícios; e

b) descrever os efeitos da parceria na realidade local referentes:

1. aos impactos econômicos ou sociais;

2. ao grau de satisfação do público-alvo; e

3. há possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.

Caso conclua pela continuidade da parceria, deverá determinar (Artigo 61 do Decreto Federal n.º 8.726/2016):

a) Devolução dos recursos financeiros relacionados à irregularidade ou inexecução apurada ou à prestação de contas não apresentada;

b) Retenção das parcelas dos recursos, nos termos do Artigo 34[70].

Caso conclua pela rescisão unilateral da parceria deverá determinar (Artigo 61 do Decreto Federal n.º 8.726/2016):

[70] Art. 34. As liberações de parcelas serão retidas nas hipóteses previstas no art. 48 da Lei nº 13.019, de 2014.
§ 1º A verificação das hipóteses de retenção previstas no art. 48 da Lei nº 13.019, de 2014, ocorrerá por meio de ações de monitoramento e avaliação, incluindo:
I - a verificação da existência de denúncias aceitas;
II - a análise das prestações de contas anuais, nos termos da alínea "b" do inciso I do § 4º do art. 61;
III - as medidas adotadas para atender a eventuais recomendações existentes dos órgãos de controle interno e externo; e
IV - a consulta aos cadastros e sistemas federais que permitam aferir a regularidade da parceria.

a) a devolução dos valores repassados relacionados à irregularidade ou inexecução apurada ou à prestação de contas não apresentada; e
b) a instauração de tomada de contas especial, se não houver a devolução de que trata a alínea "a" no prazo determinado.

Ao falar de monitoramento e avaliação, é necessário compreender os conceitos de Gestor, Administrador Público e Comissão de Monitoramento e Avaliação, pois são essenciais para o acompanhamento das parcerias.

Na Administração Pública, são apresentadas as figuras do Administrador Público, o prefeito, e ele pode transferir/delegar a competência a terceiros, nesse caso os gestores das políticas públicas. Os gestores de parcerias e comissões de monitoramento e avaliação são regidos por ato normativo e com a devida competência para realizarem o acompanhamento das parcerias.

Quadro 5: Conceitos de gestor, comissão de monitoramento e avaliação, administrador público.

Gestor da Parceria	**Comissão de monitoramento e avaliação**	**Administrador Público**
Agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, **com poderes de controle e fiscalização.**	Órgão colegiado destinado a **monitorar e avaliar** as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.	Agente público revestido de **competência para assinar** termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros.

Fonte: Artigo 2º da Lei n.º 13.019/2014.

De acordo com o Decreto n.º 8.726/2016, em seu Artigo 4º: "A administração pública federal adotará procedimentos para orientar e facilitar a realização de parcerias e estabelecerá, sempre que possível, critérios para definir objetos, metas, custos e indicadores de avaliação de resultados".

A Lei n.º 13.019/2014 estabelece que a Administração Pública deverá adotar procedimentos que orientem e facilitem o acesso, com critérios quantos às seguintes características: objeto, metas, custos e indicadores.

> Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.
> Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:
> I - objetos;
> II - metas;
> IV - custos;
> V - (revogado) ;
> VI - indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados.
> (Lei n.º 13.019/2014, artigo 23)

Quanto à Comissão de Monitoramento e Avaliação, deve ser constituída por ato publicado em meio oficial de comunicação e caberá a ela monitorar e avaliar as parcerias celebradas (Artigos 59 e 66, inciso II). Cabe a ela homologar o relatório de monitoramento e avaliação. Para a realização do monitoramento e avaliação, o gestor da parceria possui responsabilidades conforme o Artigo 61 da Lei n.º 13.019/2014:

> Art. 61. São obrigações do gestor:
> I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;
> II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;
> III – (VETADO);
> IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59;
> V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação. (Lei n.º 13.019/2014)

O gestor da parceria deverá emitir parecer técnico referente à análise da prestação de contas da parceria. Nesse relatório deve constar: resultados alcançados, benefícios e impactos, grau de satisfação dos atendidos e a possibilidade de sustentabilidade.

> Art. 67. O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada.
> § 1º No caso de prestação de contas única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto.
> § 2º Se a duração da parceria exceder um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto.
> § 3º (Revogado).
> § 4º Para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, os pareceres técnicos de que trata este artigo deverão, obrigatoriamente, mencionar:
> I - os resultados já alcançados e seus benefícios;
> II - os impactos econômicos ou sociais;
> III - o grau de satisfação do público-alvo;
> IV - a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado. (Lei n.º 13.019/2014)

A lógica da parceria não é a fiscalização tradicional, mas a reciprocidade dos mesmos objetivos em assegurar o desenvolvimento e acesso a uma política pública por meio de atividades ou projetos. O gestor da parceria deverá ser designado por ato normativo e publicado em meio de comunicação conforme Artigo 2º, inciso VI da Lei n.º 13.019/2014. Ele é o canal de comunicação, que a OSC tem, seja para conversar sobre as dificuldades e possibilidades de melhoria, seja para celebrar os ganhos e resultados alcançados.

Quadro 6: Nota explicativa sobre as diferenças entre monitoramento e avaliação.

Monitoramento	**Avaliação**
Procura buscar informações, coletar dados, observar as ações e verificar se a OSC está desempenhando suas ações conforme Plano de Trabalho aprovado.	Mensura os resultados durante a execução da parceria. Analisa as informações coletadas. Apresenta a análise dos resultados.

Fonte: Elaborada pela autora.

São ferramentas para a realização do monitoramento e da avaliação:

- Visita técnica in loco;
- Pesquisa de satisfação (acima de 1 ano);
- Relatórios da OSC.
- Contato telefônico;
- E-mail;
- Reuniões;
- Videoconferência.

Seguem observações sobre a visita in loco de acordo com o Decreto Federal n.º 8.726/2014: notificação no prazo mínimo de três dias úteis; elaboração de relatório de visita in loco; o caráter saneador e preventivo para adequação das parcerias.

> Art. 52. O órgão ou a entidade da administração pública federal deverá realizar visita técnica in loco para subsidiar o monitoramento da parceria, nas hipóteses em que esta for essencial para verificação do cumprimento do objeto da parceria e do alcance das metas.
> § 1º O órgão ou a entidade pública federal deverá notificar previamente a organização da sociedade civil, no prazo mínimo de três dias úteis anteriores à realização da visita técnica in loco.
> § 2º Sempre que houver visita técnica in loco, o resultado será circunstanciado em relatório de visita técnica in loco, que será registrado na plataforma eletrônica e enviado à organização da sociedade civil para conhecimento, esclarecimentos e providências e poderá ensejar a revisão do relatório, a critério do órgão ou da entidade da administração pública federal.
> § 3º A visita técnica in loco não se confunde com as ações de fiscalização e auditoria realizadas pelo órgão ou pela entidade da administração pública federal, pelos órgãos de controle interno e pelo Tribunal de Contas da União. (Decreto Federal n.º 8.726/2016)

São parâmetros do monitoramento e avaliação:

✓ Resultados alcançados;

✓ Impactos econômicos ou sociais;

✓ Satisfação do público-alvo;

✓ Sustentabilidade das ações.

Para análise dos parâmetros, o Gestor e a Comissão de Monitoramento e Avaliação deverão usar os seguintes documentos:

✓ Relatório circunstanciado de atividades;

✓ Relatório de execução do objeto;

✓ Resultados das visitas in loco;

✓ Relatórios de monitoramento e avaliação;

✓ Acompanhamento das atividades in loco;

✓ Pesquisa de satisfação.

A pesquisa de satisfação com os beneficiários da parceria e os resultados serão subsídios na avaliação da parceria e do cumprimento das metas, deverá ser circunstanciado e dar ciência à OSC. Será importante ouvir a OSC sobre o conteúdo da pesquisa de satisfação para que tenha maior legitimidade sobre os pontos a serem avaliados.

2.3.5 Prestação de Contas

De acordo com o Artigo 2º da Lei n.º 13.019/2014, a prestação de contas é:

> procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:
> a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
> b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle; (Lei n.º 13.019/2014)

A prestação de contas de parcerias com valores menores deverá ser simplificada e ela também deverá realizar o acompanhamento com maior proximidade. A Lei nº 13.019/2016 estabelece no Capítulo IV – Da Prestação de Contas, Artigos 63 a 68, sendo eles a referência para realização da prestação de contas das parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor. Entre os norteadores, a Administração Pública deverá apresentar Manual orientador sobre a Prestação de Contas.

> Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.
> § 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente.
> § 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.
> § 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.
> § 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento. (Lei n.º 13.019/2014)

O Artigo 65 da Lei n.º 13.019/2014 diz: "A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado". Para a análise da prestação de contas, serão usados os relatórios de execução do objetivo, relatório de execução financeira, relatório de visita in loco e relatório técnico de monitoramento e avaliação.

> Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:
> - relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;
> II - relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.
> Parágrafo único. A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver:
> I - relatório de visita técnica in loco eventualmente realizada durante a execução da parceria;
> II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento. (Lei n.º 13.019/2014)

Ao analisar a prestação de contas, o gestor dará as seguintes definições: regular, regular com ressalva e irregular, em conformidade ao Artigo 72 da Lei n.º 13.019/2014.

> Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:
> I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;
> II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário;
> III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias:

> omissão no dever de prestar contas;
> descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;
> dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
> desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.
> § 1º O administrador público responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo, levando em consideração, no primeiro caso, os pareceres técnico, financeiro e jurídico, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação.
> § 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos. (Lei n.º 13.019/2014)

No Quadro 7 abaixo apresentam-se as notas explicativas sobre aprovação ou rejeição de contas:

Quadro 7: Nota explicativa sobre aprovação e rejeição de contas.

Regular	Regular com ressalvas	Irregular
Aprovação das contas. Comprovação do cumprimento do objeto; Demonstração do alcance dos resultados.	Aprovação das contas com ressalvas. Cumprimento do objeto e dos resultados; Inexistência de dano ao erário; Impropriedades e falhas formais; Infração à norma legal ou regulamentar, contábil, financeira; Ausência de alimentação do site (transparência).	Rejeição das contas. Omissão no dever de prestar contas; Descumprimento injustificado do objeto e das metas estabelecidos no plano de trabalho; Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; Desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Fonte: Artigo 69 da Lei n.º 13.019/2014

Segundo o Artigo 49 da Lei n.º 13.019/2014: "Nas parcerias cuja duração exceda um ano, é obrigatória a prestação de contas ao término de cada exercício". A Prestação de Contas também é orientada pela Instrução Normativa n.º 01/2020 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São instrumentos de prestação de contas:

- Relatório de atividades (mensal, bimestral, trimestral, quadrimestral);
- RP 10 Repasses ao Terceiro Setor - Demonstrativo Integral das Receitas e Despesas - Termo de Colaboração/Fomento;
- Conciliação Bancária;
- Memória de cálculo;
- Relatório de execução do objeto;
- Relatório de execução financeira.

Para a verificação da execução física e do cumprimento dos objetivos, deverá ser realizada análise comparativa de documentos e demonstrativos, que informem as especificações, quantidades, cronologia e valores, mencionando obrigatoriamente:

- Os resultados já alcançados e seus benefícios;
- Os impactos econômicos ou sociais;
- O grau de satisfação do público-alvo;
- A possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Esses critérios estão previstos no Artigo 59 da Lei n.º 13.019/2014. Quando a execução da parceria estiver em desacordo com o Plano de Trabalho e as normas da Lei nº 13.019/2014 e da legislação específica, poderão ser aplicadas as sanções de acordo com o Artigo 73.

Quadro 8: Nota explicativa sobre sanções segundo a Lei n.º 13.019/2014.

Sanção	Nota Explicativa
Advertência	tem caráter preventivo; será aplicada quando verificadas impropriedades praticadas pela OSC que não justifiquem a aplicação de penalidade mais grave; pode ser aplicada pelo Gestor da Parceria ou pelo dirigente máximo do órgão da Administração Pública.
Suspensão temporária	aplicada nos casos em que forem verificadas irregularidades na celebração, execução ou prestação de contas da parceria e não se justificar a imposição de penalidade mais grave; impede a OSC de participar de Chamamento Público e de celebrar parcerias/contratos com órgãos e entidades da Administração Pública por prazo de até 2 anos; aplicação é de competência exclusiva do dirigente máximo do órgão da Administração Pública.
Declaração de inidoneidade	aplicada nos casos em que forem verificadas irregularidades na celebração, execução ou prestação de contas que justifiquem a imposição de penalidade mais grave; impede a OSC de participar de Chamamento Público e de celebrar parcerias/contratos com órgãos de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade, que ocorrerá quando a OSC ressarcir a Administração Pública pelos prejuízos resultantes, e após decorrido o prazo de dois anos da aplicação da sanção de declaração de idoneidade; aplicação é de competência exclusiva do dirigente máximo do órgão da Administração Pública.

Fonte: Lei nº 13.019/2014, artigo 73 e Decreto Federal n.º 8.726/2016, artigo 71.

O que é permitido pagar com o recurso da parceria? De acordo com o Artigo 46, a Lei n.º 13.019/2014, podem ser pagos com recursos da parceria:

- A remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização, durante a vigência da parceria, inclui as despesas com encargos sociais e trabalhistas.

- Diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;
- Custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;
- Aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

De acordo com o Artigo 45 da Lei n.º 13.019/2014, são vedadas as seguintes despesas:

- Utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria;
- Pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público;
- Salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;
- Taxas administrativas.
- Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria aquelas despesas elencadas (previstas) no Plano de Trabalho.

As despesas deverão nortear-se por meio do Artigo 53 da Lei n.º 13.019/2014, por meio de transferência eletrônica, com identificação do beneficiário em crédito na conta bancária da titularidade dos fornecedores, prestadores de serviços ou recursos humanos.

A OSC deverá manter conta corrente específica, aberta em instituição pública e isenta de tarifa, em conformidade com o Artigo 51 da Lei n.º 13.019/2014. Quanto aos rendimentos, o parágrafo único desse artigo diz: "Parágrafo único. Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos".

As despesas deverão ser comprovadas por meio de nota fiscal. Elas deverão obter de seus fornecedores e prestadores de serviços notas, comprovantes fiscais ou recibos, com data, valor, nome e número de inscrição e CNPJ da OSC e do CNPJ ou CPF do fornecedor ou prestador de serviço, para fins de comprovação das despesas.

Caso haja a divisão de custos (rateio) com mais de uma fonte de receita (Outros ajustes), deverá ser elaborado demonstrativo (memória) de cálculo que indique a parte paga com cada um dos recursos, visando garantir que não haja duplicidade ou sobreposição de fontes de recursos para uma mesma despesa.

As parcelas serão liberadas de acordo com o Cronograma de Desembolso do Plano de Trabalho.

2.4 Como é realizado o Chamamento Público?

O Chamamento Público é o procedimento utilizado para seleção de Organizações da Sociedade Civil para celebrar parcerias com a Administração Pública por meio de termos de fomento ou colaboração.

Para a realização do Chamamento Público, a Administração Pública deverá publicar um Edital para apresentação de propostas com ampla divulgação para a participação de Organizações da Sociedade Civil.

2.4.1 Edital de Chamamento Público

O edital é um instrumento formal elaborado pela administração pública no qual estão dispostas as condições e exigências necessárias à seleção da organização que irá celebrar a parceria com a administração pública. É o caminho, o norteador para apresentação e seleção de propostas.

As diretrizes do Edital de Chamamento Público são norteadas pelo artigo 24 da Lei n.º 13.019/2014 e artigo 9º do Decreto n.º 8.726/2016. São objetivos do Edital de Chamamento Público:

1. Tornar público seu interesse em parcerizar com uma ou mais OSCS;
2. Explicitar as regras e as características que os interessados devem atender caso desejem firmar a parceria.

Segundo a Lei n.º 13.019/2014, em seu Artigo 26 diz: "O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias".

> Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.
> § 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:
> I - a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;
> III - o objeto da parceria;
> IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;
> V - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;
> VI - o valor previsto para a realização do objeto;
> VIII - as condições para interposição de recurso administrativo;
> IX - a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;
> X - de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

O Edital de Chamamento Público deverá trazer os critérios de seleção das propostas apresentadas em conformidade ao Artigo 23 – V da Lei n.º 13.019/2014: as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos.

2.4.1.1 Elaboração do Chamamento Público: o passo a passo

1. Diagnóstico da realidade.
2. Indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;
3. Elaboração do plano de trabalho/termo de referência pelo órgão gestor da política pública;
4. Aprovação do plano de trabalho/termo de referência no Conselho de Política Pública – emissão de ata e parecer;
5. Emissão de parecer do órgão gestor com aprovação do plano de trabalho/termo de referência;
6. Indicação: Comissão de Seleção; Gestor da Parceria; Comissão de Monitoramento e Avaliação;
7. Elaboração da Minuta do Edital de Chamamento Público e Minuta do Termo de Colaboração ou Fomento;
8. Autorização do prefeito;
9. Encaminhamento do processo a procuradoria jurídica para emissão de parecer jurídico;
10. Decisão do prefeito;
11. Publicação do Edital de Chamamento Público:
    - ✓ Site
    - ✓ Diário Oficial do Município - DOM
    - ✓ Diário Oficial do Estado - DOE

Prazo mínimo: 30 dias

12. Apresentação da proposta da OSC a Administração Pública;
13. Abertura, seleção e julgamento da proposta (5 a 15 dias);
14. Publicação do extrato de resultado preliminar (5 dias – prazo para recurso): DOM e DOE;
15. Publicação do extrato de resultado final (5 dias – prazo para recurso): DOM e DOE;
16. Convocação da OSC para habilitação da documentação;
17. Homologação das OSCs habilitadas;
18. Elaboração Termo de Fomento ou Colaboração;
19. Assinatura (Administração Pública e OSC).
20. Publicação do extrato da homologação (DOM e DOE) da parceria;

21.Lançamento no sistema AUDESP.

22. Gerar empenho na contabilidade.

23. Lançamento na transparência de todos os atos.

24. Todos esses atos devem ser incluídos no site de abertura do chamamento público.

2.4.1.2 Divulgação do Edital de Chamamento Público

De acordo com o Artigo 26 da Lei n.º 13.019/2014: "O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias".

Quanto ao Decreto Federal n.º 8.726/2016, ele resolve sobre a divulgação: "Art. 10. O chamamento público será amplamente divulgado no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade pública federal e na plataforma eletrônica". E estabelece como prazo para entrega das propostas: "Art. 11. O prazo para a apresentação de propostas será de, no mínimo, trinta dias, contados da data de publicação do edital".

2.4.1.3 Impugnação do Edital de Chamamento Público

Caberá impugnação ao edital de Chamamento Público por irregularidade na aplicação das disposições da Lei e do Decreto, devendo o interessado protocolar o pedido no prazo de 10 (dez) dias, contados de sua publicação, sendo de 5 (cinco) dias, contados da data do seu recebimento, o prazo para resposta do órgão/entidade da Administração Pública.

Qualquer alteração no edital exige a divulgação pelo mesmo meio em que se deu o texto original e a reabertura do prazo inicialmente estabelecido. Somente, não se promoverá a reabertura desse prazo quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

2.4.1.4 Apresentação e abertura de propostas

As propostas deverão ser apresentadas em envelope lacrado, observadas as disposições constantes do edital, garantido o sigilo do seu conteúdo até a data de abertura designada pelo órgão/entidade da Administração Pública.

A abertura das propostas deverá ser realizada sempre em sessão pública, da qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos representantes das OSC presentes e pelos membros da Comissão de Seleção.

2.4.1.5 Avaliação e julgamento para seleção das propostas

A Comissão de Seleção deverá verificar nas propostas apresentadas, no mínimo, o grau de adequação aos objetivos da Política Pública, do termo de referência, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria e ao valor de referência ou ao teto constante do edital.

2.4.1.6 Divulgação e homologação dos resultados

Após a análise, seleção e julgamento das propostas apresentadas, a Administração Pública providenciará a divulgação do resultado preliminar no sítio eletrônico oficial do órgão, no órgão oficial de imprensa (Diário Oficial do Estado e Diário Oficial do Município) e na plataforma eletrônica.

Poderão apresentar recurso contra o resultado preliminar ao órgão colegiado que o emitiu (Comissão de Seleção) no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação da decisão no órgão oficial de imprensa.

Os recursos das decisões que não forem reconsideradas pelo órgão colegiado serão publicados no prazo de 5 (cinco) dias, contados do seu recebimento, deverão ser encaminhados à autoridade competente (dirigente máximo do órgão) para decisão final, haja vista sua competência para anular, no todo ou em parte, ou revogar editais. Dessa decisão, não caberá novo recurso.

Transcorrido o prazo para interposição de recursos ou analisados os apresentados, a Administração Pública deverá homologar e divulgar as decisões recursais proferidas (se houver) e o resultado definitivo do processo de seleção no seu sítio eletrônico oficial, no órgão oficial de imprensa e na plataforma eletrônica.

2.5 Celebração do ajuste

Essa etapa contempla a análise do Plano de Trabalho e requisitos documentais da organização, bem como a emissão de pareceres técnicos pela Administração Pública, visando à formalização da parceria.

São providências para a formalização da parceria:

- Dotação orçamentária – Empenho;
- Convocação da organização para apresentação do Plano de Trabalho e Documentos;
- Alimentação do Audesp Fase V.

2.5.1 Requisitos para habilitação e celebração de parceria entre a OSC com a Administração Pública

O artigo 33 da Lei n.º 13.019/2014 estabelece normas a serem regidas pelas OSCs:

1. objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;
2. em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
3. escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

possuir:

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

O artigo 34 da Lei nº 13.019/14 estabelece os documentos a serem apresentados pelas OSCs:

- Certidão de regularidade fiscal;
- Certidão previdenciária e tributária;
- Certidão de contribuições e de dívida ativa;
- Certidão ou cópia do estatuto da entidade;
- Ata de eleição do quadro dirigente;
- Comprovante de endereço da OSC;
- Relação dos dirigentes (contendo nome, endereço, RG e CPF).

2.5.2 Formalização do ajuste

Será efetivada mediante a assinatura de Termo de Fomento, Termo de Colaboração, Parceria ou Acordo de Cooperação entre a Organização e a Administração Pública.

São cláusulas essências ao termo:

- a descrição do objeto pactuado;
- as obrigações das partes;
- o valor total do repasse e o cronograma de desembolso, quando for o caso;
- a contrapartida, quando for o caso - Art. 35, §1º da Lei 13.019/2014;
- a vigência (tempo necessário para executar integralmente o objeto da parceria);
- as hipóteses de prorrogação;
- obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;

A vigência, em regra, poderá ser prorrogada desde que seu período total não exceda 5 anos.

Somente produzirá efeitos após a publicação do respectivo extrato na imprensa oficial (Diário Oficial do Estado e Diário Oficial do Município), observado o seguinte:

- trata-se de responsabilidade da Administração Pública;
- prazo de até 30 dias para publicação, a contar da data de assinatura da parceria;
- o extrato de publicação deve conter: o nome e número do instrumento; o número do processo; o nome e CNPJ dos parceiros público e privado; objeto; valor transferido e contrapartida, se houver, indicação da classificação funcional-programática e econômica da despesa e da fonte de recursos; prazo de vigência; data de assinatura da parceria e nome e CPF dos representantes das partes que assinam; número e data de emissão da Nota de Empenho.

2.6 Plano de Trabalho

O Plano de Trabalho é norteado pelo Artigo 22 da Lei 13.019/2014. O plano de trabalho é um instrumento que integra a documentação a ser apresentada à fase da celebração dos ajustes. Deve conter todo o detalhamento da proposta a ser executada, incluindo seus aspectos físicos e financeiros.

> Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:
> I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
> II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;
> II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;
> III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
> IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (BRASIL, 2014)

Ele é um instrumento que deve promover o planejamento desde as despesas até o resultado da proposta a ser executada. Os objetivos devem ser bem definidos para alcançar os resultados. É essencial apresentar meios que verifiquem o alcance dos objetivos. O Plano de Trabalho deve prever as receitas e despesas, que serão essenciais para a sua execução, poderá incluir, também, o pagamento dos custos indiretos necessários à realização da parceria, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria.

Um plano de trabalho bem elaborado promove condições adequadas para realização do monitoramento e avaliação, bem como facilita a apresentação de resultados. A celebração e a formalização das parcerias deverão atender às cláusulas do Artigo 35 da Lei n.º 13.019/2014, sendo um deles a aprovação do plano de trabalho.

> Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:
> ...
> IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta lei; (BRASIL, 2014)
>
> No Artigo 42 da Lei n.º 13.019/2014 prevê como cláusula essencial um anexo ao termo de colaboração, fomento ou acordo de cooperação o Plano de Trabalho, sendo ele parte da parceria.
>
> Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:
> ...
> Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

O plano de trabalho é peça fundamental da parceria, ele é norte para a execução e para o monitoramento e avaliação.

2.6.1 Como elaborar um Plano de Trabalho?

O artigo 22 da Legislação solicita a apresentação da "descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas", dessa forma, o planejamento para a elaboração do Plano de Trabalho deverá responder às seguintes questões:

Quais são as referências/dados desse público existentes? Existem dados no município? É possível realizar o levantamento? Existe relação entre os dados e o problema? Existe relação entre os dados e a proposta?

Quais atividades são adequadas para esse público? Como elas serão executadas? Que metas podem ser elencadas? Elas estão vinculadas às atividades? Que resultados essas atividades e metas podem apresentar? Quais serão os parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas?

Quanto custa para executar essas atividades? O que será necessário para a sua execução? Quais são as despesas (utilidade pública, recursos humanos, prestação de serviços, material de consumo, alimentação, material pedagógico, material esportivo, uniformes)? Faça a previsão de acordo com o número de atendidos e a quantidade de tempo a ser executado. Faça memória de cálculo com todas essas despesas. Esses questionamentos definirão as receitas e despesas necessárias para a execução do Plano de Trabalho.

2.6.2 Componentes de um Plano de Trabalho

2.6.2.1 Objeto

É a descrição do que se pretende fazer. Essa descrição não deve ser vaga, genérica ou abstrata; deve ficar claro se a parceria é voltada para a execução de atividade ou projeto.

Exemplos:

Promoção de qualificação profissional para adolescentes de 15 a 17 anos.

Acolhimento institucional na modalidade abrigo para crianças e adolescentes em situação de medida de proteção.

Oferta de Educação Especial para crianças e adolescentes com deficiência intelectual.

2.6.2.2 Descrição da realidade

Deve-se descrever a realidade que será objeto da parceria e o nexo entre essa realidade e as metas a serem atingidas no Plano de Trabalho. É necessário agregar informações de diagnósticos e pesquisas que efetivamente retratem a realidade em que ocorrerá a intervenção. Deve-se agregar dados quantitativos e qualitativos.

2.6.2.3 Justificativa

Devem ser apresentadas como um requisito no Plano de Trabalho, sendo um norteador, uma explicação sobre as razões para a execução da proposta. Ela é necessária para a celebração da parceria, a contextualização, os dados e as informações sobre a política, o plano, o programa

ou a ação em que se insira o objeto da parceria, visando, dentre outras razões, orientar a elaboração das metas e indicadores da proposta pela OSC.

Neste item, deve-se demonstrar a relação entre o problema, diagnóstico e os objetivos referentes ao objeto da parceria. Consiste, nesse sentido, em uma exposição sucinta, porém completa, das razões de ordem teórica e dos motivos de ordem prática que tornam importante a realização do projeto/atividade. Defende-se a importância do projeto/atividade para solucionar os problemas delimitados, para o grupo ou população afetada.

2.6.2.4 Objetivos

Os objetivos são o que se pretende realizar a partir de uma determinada ação ou atividade. Em um plano de trabalho são apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos. É fundamental que os objetivos sejam claros e executáveis. Devem ser expressos por verbos no tempo infinitivo.

O objetivo geral é a intenção da proposta para determinar a execução do objeto previsto no Plano de Trabalho. Os objetivos específicos serão as etapas para o alcance do objeto geral.

Exemplos:

Quadro *9*: Exemplos de objetivos

Objetivo geral	Objetivos específicos
Garantir o acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de violência doméstica.	Assegurar a reintegração de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional a família de origem e/ou família extensa. Preservar vínculos com a família de origem, salvo aqueles com determinação judicial desfavorável. Realizar o acompanhamento das famílias das crianças e adolescentes. Minimizar a ocorrência de risco, agravamento ou reincidência.

Fonte: Elaborado pela autora.

2.6.2.5 Metas

A cada atividade ou ação definida para atingir os objetivos específicos corresponde uma meta, que é expressa em quantidade, preferencialmente. As metas devem ser precisas e claras, expressas por verbos do infinitivo, e conter as informações necessárias. Precisar ter a definição de um prazo para que possa ser ou não cumprida. Ela não é um objetivo, ela é uma direção para chegar até um resultado.

Exemplos:

Quadro 10: Exemplos de metas.

Objetivo geral: Garantir o acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de violência doméstica.	
Objetivos específicos	**Metas**
Assegurar a reintegração de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional a família de origem e/ou família extensa.	Reintegração de 90% dos casos, salvo aqueles com determinação judicial. Participação de 60% das famílias nas reuniões mensais. Participação de 50% das famílias no grupo semanal. Capacitação de 100% da equipe. Inclusão de 100% das crianças e adolescentes no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Inclusão e permanência de 50% das famílias em acompanhamento de Saúde Mental.
Preservar vínculos com a família de origem, salvo aqueles com determinação judicial desfavorável.	
Realizar o acompanhamento das famílias das crianças e adolescentes.	
Minimizar a ocorrência de risco, agravamento ou reincidência.	

Fonte: Elaborado pela autora.

2.6.2.5.1 Indicadores

É uma ferramenta para mensurar as metas. É uma unidade que permite medir o alcance de um objetivo ou meta. Por meio dos indicadores, é possivel avaliar o grau de alcance dos objetivos, o nível de utilização dos recursos e as mudanças ocorridas com a execução do Plano de Trabalho. Segundo Januzzi, indicadores sociais são:

> É uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANUZZI, p.15)

Os indicadores sociais "são instrumentos para efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público" (JANUZZI, p. 35). Como principais agências de indicadores sociais citam-se: IBGE, SEADE, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho, entre outros. São exemplos de indicadores sociais: taxa de natalidade, taxa de mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, taxa de desemprego, renda familiar, taxa de homicídios e índice de desenvolvimento humano.

Quadro 11: Exemplo de indicadores.

Metas	**Indicadores**
Reintegração de 90% dos casos, salvo aqueles com determinação judicial.	Taxa de crianças e adolescentes que retornaram ao convívio a família de origem.
	Taxa de crianças ou adolescentes que retornaram ao convívio a família extensa.
	Taxa de crianças e adolescentes adotados.
Participação de 50% das famílias no grupo semanal.	Taxa de adesão das famílias.
	Taxa de frequência.
Inclusão de 100% das crianças e adolescentes no serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.	Taxa de adesão das crianças e adolescentes ao serviço.
	Taxa de frequência mensal.

Fonte: Elaborado pela autora.

2.6.2.6 Atividades

A atividade é uma ação concreta que deverá ser realizada durante o período de execução da proposta. É importante que as atividades sejam executáveis, que sejam previstos os responsáveis por sua execução e todos os recursos que serão necessários. Defina um calendário dessas atividades. E lembre-se, as atividades devem estar vinculadas aos objetivos e metas propostos no plano de trabalho.

Exemplos:

Quadro 12: Exemplo de atividades.

Objeto	Atividades
Acolhimento institucional na modalidade abrigo para crianças e adolescentes em situação de medida de proteção.	Acolhimento de crianças e adolescentes; Acompanhamento das famílias de origem; Visita domiciliar as famílias de origem e extensa; Atendimento individualizado de crianças e adolescentes; Elaboração e alimentação do PIA – Plano Individual de Atendimento.

Fonte: Elaborada pela autora.

2.6.2.7 Metodologia

É maneira, o jeito, a forma como serão executadas as atividades de acordo com os objetivos propostos para se atingir determinados resultados. Serão definidas:

- Quais atividades serão realizadas?
- Como realizar as atividades?
- Quais parcerias serão necessárias?
- Quais serão os profissionais envolvidos na execução da proposta/atividades?
- Que instrumentos de intervenção serão usados pela equipe técnica? (Oficinas, atendimento individual, reunião, visita domiciliar, palestras, cursos, entre outros).

2.6.2.8 Custos

É essencial realizar a previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades que serão executadas na proposta. Portanto, todos os recursos necessários para a sua execução devem ser levantados e quantificados. Deve-se realizar orçamentos de todas as despesas em conformidade com valores de mercado e lançar em uma planilha de custos (memória de cálculo). Esses custos deverão ser lançados no Plano de Trabalho em forma de Cronograma de desembolso e plano de aplicação.

Exemplo:

Recursos necessários para execução de Serviço de Acolhimento Institucional na modalidade abrigo para crianças e adolescentes para 10 acolhidos:

Recursos humanos: 01 assistente social, 01 psicólogo, 01 nutricionista, 02 cozinheiras, 01 serviço geral, 07 educadores sociais, 01 administrativo, 01 secretária.

Serviços de terceiros: contabilidade, jurídico, manutenção predial; dedetização, etc.

Material de consumo: produtos de higiene pessoal (pasta de dentes, escova de dentes, creme para pentear, shampoo, condicionador, desodorante, sabonete, escova de cabelos, elástico para cabelos – é importante que tenham kits individualizados), produtos de limpeza, material de escritório, 20 jogos de lençóis de solteiro, 10 edredons solteiros, etc.

Alimentação: arroz, feijão, leite, achocolatado, carne bovina, frango, batata, cenoura, beterraba, bebida láctea, bolacha recheada sabor chocolate, laranja, melancia, abacaxi, abacate, banana, alface, almeirão, pão, etc.

Material permanente: 01 geladeira, 10 camas de solteiro com colchão, 10 guarda roupas de solteiro, 02 TVs 46", 01 vídeo game, 01 som, 01 fogão industrial, etc.

Utilidade pública: água, energia, gás e telefone.

Combustível: álcool, gasolina (para realização de visitas domiciliares, para transporte dos acolhidos para escola e atividades extracurriculares, etc).

Vestuário e calçado: deve ser prevista a garantia de vestuário e calçados para crianças e adolescentes em situação de acolhimento. É também uma ferramenta para trabalhar a autonomia por meio da escolha de suas roupas e calçados. Segue exemplo de Plano de Aplicação:

Quadro 13: Exemplo de Plano de Aplicação.

Despesas	Mensal	Anual
Recursos humanos	R$ 39.093,75	R$ 469.125,00
Serviço de Terceiros	R$ 4.000,00	R$ 48.000,00
Material de consumo	R$ 20.000,00	R$ 240.000,00
Alimentação	R$ 8.000,00	R$ 96.000,00
Material permanente	R$ 2.000,00	R$ 24.000,00
Utilidade pública	R$ 17.000,00	R$ 204.000,00
Combustível	R$ 2.000,00	R$ 24.000,00
Vestuário e calçados	R$ 3.500,00	R$ 42.000,00
Total	**R$ 95.593,75**	**R$ 1.147.125,00**

Fonte: Elaborada pela autora.

Segue exemplo de Cronograma de Desembolso:

Quadro *14*: Exemplo de Cronograma de Desembolso.

Despesas	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	Anual
Recursos humanos	R$ 117.281,25	R$ 117.281,25	R$ 117.281,25	R$ 117.281,25	R$ 469.125,00
Serviço de Terceiros	R$ 12.000,00	R$ 12.000,00	R$ 12.000,00	R$ 12.000,00	R$ 48.000,00
Material de consumo	R$ 60.000,00	R$ 60.000,00	R$ 60.000,00	R$ 60.000,00	R$ 240.000,00
Alimentação	R$ 24.000,00	R$ 24.000,00	R$ 24.000,00	R$ 24.000,00	R$ 96.000,00
Material permanente	R$ 6.000,00	R$ 6.000,00	R$ 6.000,00	R$ 6.000,00	R$ 24.000,00
Utilidade pública	R$ 51.000,00	R$ 51.000,00	R$ 51.000,00	R$ 51.000,00	R$ 204.000,00
Combustível	R$ 6.000,00	R$ 6.000,00	R$ 6.000,00	R$ 6.000,00	R$ 24.000,00
Vestuário e calçados	R$ 10.500,00	R$ 10.500,00	R$ 10.500,00	R$ 10.500,00	R$ 42.000,00
Total	***R$ 286.781,25***	***R$ 286.781,25***	***R$ 286.781,25***	***R$ 286.781,25***	***R$ 1.147.125,00***

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a apresentação do Plano de Trabalho, atente-se às seguintes questões:

- Suas metas devem ser específicas, mensuráveis e realistas;
- Compreender a capacidade e as limitações da sua OSC;
- Formatação do documento antes da impressão;
- Escreva de forma clara, objetiva e coesa;
- A relação de custos deve estar vinculada à necessidade da execução da proposta.

2.7 Aditivo e Apostilamento

As alterações nas parcerias podem ocorrer, em regra, mediante proposição do órgão parceiro com anuência da organização ou por solicitação fundamentada da organização com autorização do órgão parceiro, desde que não haja alteração do seu objeto. Essas alterações poderão ser realizadas através de Apostilamento ou Termo Aditivo.

Quadro 15: A diferença entre Aditivo e Apostilamento.

ADITIVO	APOSTILAMENTO
Ampliação de 30% do valor global; Redução do valor global, sem limitação de montante; Prorrogação da vigência; Alteração da destinação dos bens remanescentes.	Nas demais hipóteses de alteração, tais como: utilização de rendimentos de aplicações financeiras ou de saldos, porventura, existentes antes do término da execução da parceria; ajustes da execução do objeto da parceria no plano de trabalho; remanejamento de recursos sem a alteração do valor global, vedada a modificação da natureza da despesa; ou alteração da fonte de custeio de recurso, mediante justificativa prévia do gestor.

Fonte: Artigo 43, Decreto 8.726/2016.

De acordo com a Lei n.º 13.019/2014, no Artigo 57: “O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original”.

Portanto, podem ocorrer alterações na parceria, por meio de adequações no Plano de Trabalho. Quando se tratar de vigência, poderá ser realizada a sua alteração, desde que:

- Seja solicitada pela Organização da Sociedade Civil – OSC;
- Deve ser formalizada e justificada;
- Ser apresentada à Administração Pública;
- Com o prazo de, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto no termo de fomento ou termo de colaboração.

Esses requisitos estão previstos no Art. 55 da Lei n.º 13.019/2004: “A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto”.

3. EXCEÇÕES A APLICAÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO

A Lei n.º 13.019/2014 e o Decreto n.º 8.726/2016 expressam duas possibilidades de exceções de chamamento público: dispensa e inexigibilidade.

3.1 Dispensa de Chamamento Público

Casos em que o órgão público pode realizar uma parceria diretamente com uma organização da sociedade civil, sem que tenha que realizar um chamamento público. A Dispensa de Chamamento Pública está prevista no Artigo 30 da Lei n.º 13.019/2014. Será realizada nos seguintes casos:

> Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:
> I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;
> II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
> III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;
> IV - (VETADO).
> V - (VETADO);
> 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. (BRASIL, 2014)

3.2 Inexigibilidade de Chamamento Público

A realização de Inexigibilidade de Chamamento Pública é uma das formas para realização de ajustes com o Terceiro Setor por meio da Lei n.º 13.019/2014. Está prevista no Artigo 31 da Lei n.º 13.019/2014.

> Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:
> I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;
> II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (BRASIL, 2014)

4. INSTRUÇÃO NORMATIVA 01/2020 TCESP[71]

Com a necessidade de atualização das Instruções vigentes e sua adequação às novas metodologias de fiscalização e tecnologias de transmissão, recepção, armazenamento e tratamento de dados, informações e documentos, bem como à produção de relatórios, alertas e demonstrativos, foi aprovada a INSTRUÇÃO NORMATIVA 01/2020, por meio da RESOLUÇÃO Nº 07/2020, em 18/09/2020.

Para fins de consulta, as instruções foram organizadas sob a forma de livros, subdivididos em títulos, capítulos e seções, que abordam temas específicos como: Prestação de Contas e Gestão Fiscal, Controle Interno, Atos de Pessoal, Licitações e Contratos, Repasses Públicos e Acesso à Informação. Em caráter pedagógico, foram incluídos procedimentos para serem seguidos pelos responsáveis por adiantamentos nos municípios, com orientações a serem observadas na sua concessão e utilização, e foi disciplinada a forma de conhecimento pelo sistema de controle interno.

4.1 AUDESP FASE V

A Fase V da Audesp faz parte do método de aperfeiçoamento e controle da gestão pública da Corte de Contas Paulista. A Fase V é um novo sistema de auditoria que permitirá a transmissão eletrônica dos dados e informações relativas aos ajustes firmados com organizações do Terceiro Setor.

---

[71] Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/instrucoes.

O sistema está subdividido em dois módulos: Ajustes e Prestação de Contas. O módulo ajustes será alimentado pela Administração Pública e a Prestação de Contas pelas Organizações. A não alimentação do sistema após sua implantação acarreta sanções e multas previstas na Lei Complementar n.º 709/1993.

4.2 SISRTS – SISTEMA DE REPASSE DO TERCEIRO SETOR

O SisRTS é um sistema para a Administração Pública prestar informações, por intermédio do sistema eletrônico disponibilizado pelo Tribunal de Contas, relativas a todos os repasses financeiros ao Terceiro Setor efetuados por meio de contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento, convênios, auxílios, subvenções, contribuições, efetuados no exercício anterior.

O acesso ao sistema deverá ser realizado por meio do link https://www2.tce.sp.gov.br/SisRTS/ ou pelo Portal de Sistemas do TCESP. É público-alvo desse sistema todos os órgãos obrigados a prestar informações sobre repasses ao terceiro setor com base nas Instruções 02/2020 – Artigo 159 do TCESP.

Documentos obrigatórios para inclusão no sistema:

- Parecer conclusivo
- Termos (Convenio, Fomento, Colaboração, Parceria e Gestão)
- Termo de ciência e notificação
- Demonstrativo financeiro (RP)
- Plano de trabalho

Informações para alimentação do sistema:

- Dados do ajuste
- Dados do gestor do ajuste
- Dados do presidente da OSC
- Dados do responsável pelas informações
- Valores repassados (distribuídos por fontes financiadoras)

Prazo de remessa de documentos: 30/06 do ano subsequente.

Formatação dos Arquivos

Os arquivos devem ser disponibilizados em formato PDF, com texto pesquisável, com o timbre do órgão/entidade e com tamanho máximo de 5 Mb. Para arquivos escaneados, utilizam-se os seguintes parâmetros de entrada:

- Resolução: 300 DPI (também denominado PPP)
- Cor: preto e branco (também denominado PB ou BW)
- Tamanho: A4
- Orientação da página: retrato

Com as configurações acima, é possível inserir uma média de 50 páginas por arquivo PDF.

5. INDICAÇÃO DE SITES

MAPA DAS OSCS: www.mapaosc.ipea.gov.br

PLATAFORMA MROSC: http://plataformaosc.org.br

OSC Legal: https://osclegal.org.br/

AGU - Advocacia-Geral da União: https://www.gov.br/agu/pt-br

6. INDICAÇÃO DE LEITURAS

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; BROCHARDT, Viviane (org.). **Entenda o MROSC:** Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; BROCHARDT, V. (orgs.). **Entenda o MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil Lei 13.019/2014.** Brasília, Governo Federal, 2016.

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; XAVIER, I.R. (orgs.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Brasília, Governo Federal, 2014.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 8.726/2016**. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.019/2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

JANNUZZI, **P.M. Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Editora Alínea, 2017, 6ª ed.

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Repasses públicos ao terceiro setor.** São Paulo: TCE-SP, 2019. 184 p.

ANEXOS

ANEXO 1: RELATÓRIO DE VISITA IN LOCO

RELATÓRIO DE VISITA IN LOCO	
NOME DA OSC:	
PROCESSO N.º	**ENDEREÇO**:
OBJETO:	
DATA VISITA:	**HORÁRIO:**
RESPONSÁVEL PELA OSC:	
GESTOR DA PARCERIA:	
RESPRESENTATE DA OSC QUE ACOMPANHOU A VISITA:	
DOCUMENTAÇÃO VERIFICADA:	
ASPECTOS OBSERVADOS DURANTE A VISITA:	
LOCAL/DATA	
ASSINATURA	

ANEXO 2: RELATÓRIO TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PARCERIA (Artigo 59 da Lei 13.019/2014)

RELATÓRIO TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

1. IDENTIFICAÇÃO

N.º PROCESSO: **MÊS DE REFERÊNCIA:**

TIPO DE AJUSTE:

OBJETO:

OSC: **CNPJ:** **ENDEREÇO:**

VALORES EFETIVAMENTE TRANSFERIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

ESFERA DE REPASSE	DATA DO REPASSE	VALOR REPASSADO
Federal		
Estadual		
Municipal		

1.1 INSTRUMENTOS USADOS PARA O MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO:

Analise de relatório mensal de atividades	Realizada em:
Orientações via contato telefônico	Realizada em:
Pesquisa de satisfação com usuários do serviço	Realizada em:
Reunião com equipe de referência	Realizada em:
Visita Técnica in loco	Realizada em:

2. ANALISE DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO

2.1 Descrição das atividades e metas estabelecidas: *- Descrição sumária das atividades e metas estabelecidas – Art. 59 da Lei 13.019/2014.*

OBJETIVO GERAL:				
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	**CUMPRIMENTO DE METAS**		**INDICADOR**	**APONTAMEN**
	Quantitativo	**Qualitativo**		

2.2 Recursos Humanos

Qte	Função	Nome	Carga Horária

3. Análise do cumprimento do objeto:

(Nota explicativa: Avaliação das metas alcançadas e seus benefícios (Art. 61 Decreto Federal 8.726/2016 e At. 37 Decreto Municipal 5.034/2017). Analise das atividades executadas (cumprimento do objeto; impacto do benefício social). Descrição dos efeitos da parceria na realidade local, referentes a: impactos econômicos ou sociais e grau de satisfação do público alvo.

4. Análise das despesas apresentados:

(Nota Explicativa: Cumprimento do cronograma de desembolso; Vantajosidade econômica; Realização de orçamentos/cotações/processos seletivos; Análise dos documentos comprobatórios de despesas apresentadas na prestação de contas).

A análise da prestação de contas financeira demonstra aplicação **inadequada** nas despesas, pois descumpre a previsão do Plano de Trabalho. Considerando o Artigo 45 da Lei n.º 13.019/2014: I - utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria, a Comissão de Monitoramento e Avaliação glosa as seguintes despesas:

Data	N.º Nota Fiscal/Recibo	Item Glosado	Razão Social	Valor

5. Conclusão:

(Nota Explicativa: Informar a conclusão da avaliação resultante das ações de monitoramento).

Data

Assinatura do Gestor da Parceria

ANEXO 3: TERMO DE HOMOLOGAÇÃO

TERMO DE HOMOLOGAÇÃO

OSC: CNPJ:

ENDEREÇO:

PROCESSO N.º: TERMO DE COLABORAÇÃO/FOMENTO N.º:

OBJETO:

VIGÊNCIA: VALOR: MÊS DE REFERÊNCIA:

Face o constante dos autos do processo da execução do objeto, na forma previsto ano Artigo 59 da Lei 13.019/2014, constam os relatórios de monitoramento e avaliação da parceria, avaliados, com **PARECER FAVORÁVEL/DESFAVORÁVEL**. Sendo assim, a COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, nomeada na forma do Decreto n.º XX/XXXX de XX/XXXX/XXXX, composta pelos seguintes membros: nome/RG; nome/RG; nome/RG; **HOMOLOGA**, o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação da organização da sociedade civil supracitada, manifestando:

a) Que houve alcance dos resultados e dos benefícios esperados, comprovados mediante os relatórios de fiscalização homologados;

b) Que houve impacto social efetivo (ou econômico) na intervenção da rotina das pessoas atendidas;

c) Que houve efetiva melhora do grau de satisfação do público alvo, diante aos resultados elencados no monitoramento e avaliação;

d) Possibilita a sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado, com possível renovação para exercícios vindouros;

Este parecer está assentado a Ata da reunião da Comissão de Monitoramento e Avaliação, do dia XX/XXXX/XXXX.

Município/Estado, XX de XXXX de 20XX.

Assinatura dos membros da comissão/CPF

Nota: Só homologa relatórios que estiverem aprovados ou aprovados com ressalva

ANEXO 4: RP 10 DEMONSTRATIVO INTEGRAL DAS RECEITAS E DESPESAS

ANEXO RP10 - REPASSES AO TERCEIRO SETOR - DEMONSTRATIVO INTEGRAL DAS RECEITAS E DESPESAS - TERMO DE COLABORAÇÃO/FOMENTO

ÓRGÃO PÚBLICO:
ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: CNPJ:
ENDEREÇO E CEP: RESPONSÁVEL(IS) PELA OSC: CPF:
OBJETO DA PARCERIA:
EXERCÍCIO:
ORIGEM DOS RECURSOS (1):

DOCUMENTO	DATA	VIGÊNCIA	VALOR - R$
Termo de Colaboração/Fomento nº			
Aditamento nº			
Aditamento nº			

DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS NO EXERCÍCIO				
DATA PREVISTA PARA O REPASSE (2)	VALORES PREVISTOS (R$)	DATA DO REPASSE	NÚMERO DO DOCUMENTO DE CRÉDITO	VALORES REPASSADOS (R$)
(A) SALDO DO EXERCÍCO ANTERIOR				
(B) REPASSES PÚBLICOS NO EXERCÍCIO				
(C) RECEITAS COM APLICAÇÕES FINANCEIRAS DOS REPASSES PÚBLICOS				
(D) OUTRAS RECEITAS DECORRENTES DA EXECUÇÃO DO AJUSTE (3)				
(E) TOTAL DE RECURSOS PÚBLICOS (A + B+ C + D)				
(F) RECURSOS PRÓPRIOS DA ENTIDADE PARCEIRA				
(G) TOTAL DE RECURSOS DISPONÍVEIS NO EXERCÍCIO (E + F)				

(1) Verba: Federal, Estadual ou Municipal, devendo ser elaborado um anexo para cada fonte de recurso.

(2) Incluir valores previstos no exercício anterior e repassados neste exercício.

(3) Receitas com estacionamento, aluguéis, entre outras.

O(s) signatário(s), na qualidade de representante(s) da (nome da entidade) vem indicar, na forma abaixo detalhada, as despesas incorridas e pagas no exercício/20XX bem como as despesas a pagar no exercício seguinte.

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS INCORRIDAS NO EXERCÍCIO					
ORIGEM DOS RECURSOS (4):					
CATEGORIA OU FINALIDADE DA DESPESA (8)	**DESPESAS CONTABILIZADAS NESTE EXERCÍCIO (R$)**	**DESPESAS CONTABILIZADAS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES E PAGAS NESTE EXERCÍCIO (R$) (H)**	**DESPESAS CONTABILIZADAS NESTE EXERCÍCIO E PAGAS NESTE EXERCÍCIO (R$) (I)**	**TOTAL DE DESPESAS PAGAS NESTE EXERCÍCIO (R$) (J= H + I)**	**DESPESAS CONTABILIZADAS NESTE EXERCÍCIO A PAGAR EM EXERCÍCIOS SEGUINTES (R$)**
Recursos humanos (5)					
Recursos humanos (6)					
Medicamentos					
Material médico e hospitalar (*)					
Gêneros alimentícios					
Outros materiais de consumo					
Serviços médicos (*)					
Outros serviços de terceiros					
Locação de imóveis					
Locações diversas					
Utilidades públicas (7)					
Combustível					
Bens e materiais permanentes					
Obras					
Despesas financeiras e bancárias					
Outras despesas					
TOTAL					

(4) Verba: Federal, Estadual, Municipal e Recursos Próprios, devendo ser elaborado um anexo para cada fonte de recurso.

(5) Salários, encargos e benefícios.

(6) Autônomos e pessoa jurídica.

(7) Energia elétrica, água e esgoto, gás, telefone e internet.

(8) No rol exemplificativo incluir também as aquisições e os compromissos assumidos que não são classificados contabilmente como DESPESAS, como, por exemplo, aquisição de bens permanentes.

(9) Quando a diferença entre a Coluna DESPESAS CONTABILIZADAS NESTE EXERCÍCIO e a Coluna DESPESAS CONTABILIZADAS NESTE EXERCÍCIO E PAGAS NESTE EXERCÍCIO for decorrente de descontos obtidos ou pagamento de multa por atraso, o resultado não deve aparecer na coluna DESPESAS CONTABILIZADAS NESTE EXERCÍCIO A PAGAR EM EXERCÍCIOS SEGUINTES, uma vez que tais descontos ou multas são contabilizados em contas de receitas ou despesas. Assim sendo deverá se indicado como nota de rodapé os valores e as respectivas contas de receitas e despesas.

(*) Apenas para entidades da área da Saúde.

DEMONSTRATIVO DO SALDO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO	
(G) TOTAL DE RECURSOS DISPONÍVEL NO EXERCÍCIO	
(J) DESPESAS PAGAS NO EXERCÍCIO (H+I)	
(K) RECURSO PÚBLICO NÃO APLICADO [E – (J – F)]	
(L) VALOR DEVOLVIDO AO ÓRGÃO PÚBLICO	
(M) VALOR AUTORIZADO PARA APLICAÇÃO NO EXERCÍCIO SEGUINTE (K – L)	

Declaro(amos), na qualidade de responsável(is) pela entidade supra epigrafada, sob as penas da Lei, que a despesa relacionada comprova a exata aplicação dos recursos recebidos para os fins indicados, conforme programa de trabalho aprovado, proposto ao Órgão Público Parceiro.

Local e data:

Responsáveis pela Organização da Sociedade Civil: (nome, cargo e assinatura)

ANEXO 5: RELATÓRIO DE RESULTADOS

RELATÓRIO DE RESULTADOS

1. Identificação

OSC: Endereço:

CNPJ:

E-mail:

Período avaliado:

2. Dados do objeto

Objeto:

Público alvo:

Processo n.º

Termo de Colaboração/Fomento n.º

3. Metas e Resultados:

3.1 Metas e resultados previstos

3.2 Metas e resultados executados

Local/data

Assinatura responsável CPF

ANEXO 6: PARECER CONCLUSIVO

PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO

IDENTIFICAÇÃO
OSC/OSCIP: **CNPJ:**
FUNDO VINCULADO/POLÍTICA PÚBLICA:
PROCESSO N.º: **EDITAL N.º:**
TERMO DE COLABORAÇÃO/FOMENTO N.º:
OBJETO:
DATA DA ASSINATURA: **VIGÊNCIA:**
VALOR GLOBAL DA PARCERIA: R$

MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL
R$	R$	R$

ADITIVOS	
VIGÊNCIA	VALOR

COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	
NOME	CPF
Decreto n.º XX/X.XXX	

GESTOR DA PARCERIA		
NOME		CPF
Email:	Data de Nascimento:	
Portaria n.º		

ANÁLISE:
A) A LOCALIZAÇÃO E O REGULAR FUNCIONAMENTO DA BENEFICIÁRIA, DESCREVENDO SUA FINALIDADE ESTATUTÁRIA E DESCRIÇÃO DO OBJETO:

ITENS
Localização:
Regular funcionamento da beneficiária:
Finalidade Estatutária:
Descrição do objeto:

B) RELAÇÃO DOS REPASSES CONCEDIDOS, IDENTIFICANDO NÚMERO, DATA E VALOR DOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS DE CRÉDITO, POR FONTE DE RECURSOS:

Data do Empenho	Data do Repasse	Valor	Fonte

C) DATA DAS RESPECTIVAS PRESTAÇÕES DE CONTAS, BEM COMO A APLICAÇÃO DE SANÇÕES POR EVENTUAIS AUSÊNCIAS DE COMPROVAÇÃO OU DESVIO DE FINALIDADE:

Data da Prestação de Contas	Mês	Sanções ou desvio de finalidade

D) OS VALORES APLICADOS NO OBJETO DO REPASSE, OS RENDIMENTOS FINANCEIROS AUFERIDOS, POR FONTE DE RECURSOS, DEMONSTRANDO INCLUSIVE EVENTUAIS GLOSAS:

VALOR REPASSADO E APLICADO NO OBJETO		
Municipal	**Estadual**	**Federal**
R$	**R$**	**R$**

RENDIMENTOS		
Municipal	**Estadual**	**Federal**
R$	R$	R$

GLOSAS

E) A COMPROVAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DE EVENTUAIS GLOSAS, SALDOS OU AUTORIZAÇÃO FORMAL PARA SUA UTILIZAÇÃO EM EXERCÍCIO SUBSEQUENTE:

Data	Glosa	Valor	Data da devolução

F) SE AS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS COM OS RECURSOS PRÓPRIOS E AS VERBAS PÚBLICAS REPASSADAS SE COMPATIBILIZAM COM AS METAS PROPOSTAS, BEM COMO OS RESULTADOS ALCANÇADOS, INDICANDO ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO CUMPRIMENTO DO PLANO DE TRABALHO, COM EXPOSIÇÃO DAS RAZÕES DA NÃO CONSECUÇÃO OU EXTRAPOLAÇÃO DAS METAS PACTUADAS:

Meta Quantitativa
Meta Qualitativa
Analise do cumprimento do objeto: **Nota Explicativa para avaliação da análise do cumprimento do objeto a ser descrito nesse espaço:** De acordo com o Artigo 67 da Lei 13.019: § 4º Para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, os pareceres técnicos de que trata este artigo deverão, obrigatoriamente, mencionar: I - os resultados já alcançados e seus benefícios; II - os impactos econômicos ou sociais; III - o grau de satisfação do público-alvo; IV - a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado. analisar a execução da proposta em relação ao cumprimento das metas.

As atividades desenvolvidas com os recursos próprios e as verbas públicas repassadas se compatibilizam com as metas propostas, bem como os resultados alcançados, indicando o cumprimento do plano de trabalho.

A parceria representa vantagem econômica, **conforme quadro expositivo apresentado em sequência**, comparando a economicidade em relação à realização direta pela Administração Pública.

Itens	**OSC/OSCIP**	
	Previsto	**Executado**
Recursos humanos	R$	R$
Material de consumo	R$	R$
Alimentação	R$	R$
Medicamentos	R$	R$
Utilidade pública	R$	R$
Total	**R$**	**R$**
Contrapartida da OSC/OSCIP		
Prédio		R$
Veículos		R$
Equipamentos		R$
Valor total		**R$**
Captação de recursos		**R$**
Receitas vinculadas a repasses Administração Pública		**R$**
A-Despesas com Recursos humanos OSC/OSCIP		**R$**
B-Despesas Recursos humanos Administração Pública		**R$**
Vantajosidade econômica (A-B)		**R$**

Referência para analisar o quadro: Balanço da OSC/OSCIP.

G) O CUMPRIMENTO DAS CLÁUSULAS PACTUADAS EM CONFORMIDADE COM A REGULAMENTAÇÃO QUE REGE A MATÉRIA:

Cumpriram as cláusulas pactuadas no instrumento jurídico, atinente aos princípios da administração pública, em conformidade com a regulação que rege a matéria.

H) A REGULARIDADE DOS GASTOS EFETUADOS E SUA PERFEITA CONTABILIZAÇÃO, ATESTADAS PELO ÓRGÃO/ENTIDADE CONCESSOR(A):

Gastos e a contabilização das receitas e das despesas deste ajuste estão regulares e perfeitos, segundo as normas brasileira de contabilidade para o terceiro setor, demonstrados no balancete, balanço patrimonial e na prestação de contas, declarado pelo contador da entidade parceira, conforme documento apostilado ao processo administrativo da prestação de contas dessa parceria.

I) QUE OS ORIGINAIS DOS COMPROVANTES DE GASTOS CONTÊM A IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE BENEFICIÁRIA, DO TIPO DE REPASSE E DO NÚMERO DO AJUSTE, BEM COMO DO ÓRGÃO/ENTIDADE REPASSADOR(A) A QUE SE REFEREM:

Todos os originais dos comprovantes de gastos contêm a identificação da razão social da organização, do tipo do repasse, o número do ajuste, o órgão concessor, no caso, essa prefeitura.

J) A REGULARIDADE DOS RECOLHIMENTOS DE ENCARGOS TRABALHISTAS, QUANDO A APLICAÇÃO DOS RECURSOS ENVOLVER GASTOS COM PESSOAL:
Os recolhimentos de encargos trabalhistas, no que diz respeito a gastos com pessoal, estão regulares, comprovados mediante guias de recolhimentos autuadas ao processo de prestação de contas.

K) O ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE, EFICIÊNCIA, MOTIVAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO:
Este ajuste atende aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, a motivação e ao interesse público e social.

L) A EXISTÊNCIA E O FUNCIONAMENTO REGULAR DO CONTROLE INTERNO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PÚBLICO(A) CONCESSOR(A), COM INDICAÇÃO DO NOME COMPLETO E CPF DOS RESPECTIVOS RESPONSÁVEIS:

Designação	Nome	CPF

M) INDICAÇÃO QUANTO À REALIZAÇÃO DE VISITA *IN LOCO* PELO ÓRGÃO OU ENTIDADE CONCESSOR(A), QUANDO HOUVER.
Houve visitas para fiscalizar, monitorar e avaliar o objeto, conforme relatórios de fiscalização, parte integrante do processo administrativo da prestação de contas.

CONCLUSÃO: Atesta esta prestação de contas como:
( ) Regular
( ) Regular com ressalvas (justificar a ressalva)
( ) Irregular (justifique a irregularidade)

Nota: Descreva a conclusão com fundamentação sobre a eficiência, eficácia e vantajosidade da parceria.

Sanções administrativas: (se houver)
(descreva as sanções aplicáveis, punições, penalidades, exigência de devolução de recursos, caso houver, inclusive os fatos que evidenciam os apontamentos)

Data

Gestor da parceria
CPF

Gestor da Política Pública
CPF

Prefeito
CPF

NOTA: O **PARECER CONCLUSIVO** atende também à transparência da gestão definida pelo artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e às exigências das Instruções vigentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

ANEXO 7: MODELO DE PLANO DE TRABALHO

PLANO DE TRABALHO

1. FICHA CADASTRAL

1.1 IDENTIFICAÇÃO DA OSC
OSC: **DATA DA FUNDAÇÃO:**
ENDEREÇO: **CEP:** **TELEFONE:**
CNPJ: **EMAIL:**
SITE/BLOG:
CONTA:

Fonte:	**Conta Corrente:**	**Agência:**	**Banco:**

1.2 HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO
Horário de funcionamento do serviço:
Horário de funcionamento da OSC:

1.3 RESPONSÁVEL LEGAL PELA OSC - PRESIDENTE
NOME: **DN:**
CARGO: **PROFISSÃO:**
FORMAÇÃO:
RG: **CPF:** **TELEFONE:**
ENDEREÇO: **EMAIL:**
VIGÊNCIA DA DIRETORIA:

1.4 RESPONSÁVEL - COORDENADOR
NOME: **DN:**
FUNÇÃO: **FORMAÇÃO:**
PROFISSÃO: **REGISTRO PROFISSIONAL:**
RG: **CPF:** **TELEFONE:**
ENDEREÇO: **EMAIL:**

1.5 FINALIDADES ESTATUTÁRIAS

1.5.1 DATA DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO ESTATUTÁRIA:

1.6 APRESENTAÇÃO DA OSC – BREVE HISTÓRICO

2. INFORMAÇÕES GERAIS DO PLANO DE TRABALHO
2.1 Resumo da proposta:
2.2 Área:
2.3 Serviço:
2.4 Público alvo:
2.5 Vigência:

3.OBJETO:

4.META DE ATENDIMENTO:

ANUAL	MENSAL

5. DESCRIÇÃO DA REALIDADE DO OBJETO DA PARCERIA (Art. 22, I da Lei 13.019/14)

6.JUSTIFICATIVA DA PROPOSTA

7.OBJETIVOS
7.1 OBJETIVO GERAL
7.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

8.METODOLOGIA

Nota: descrição de como as atividades serão executadas.

8.1 FORMAS DE ACESSO AO SERVIÇO:

8.2 EMENTA

Atividade	Objetivo da atividade

8.3 LOCAIS DE ATENDIMENTO
8.3.1 Atividades internas

Local	Atividade	Periodicidade	Carga horária	Nº de atendidos	
				Mínimo	Máximo

8.3.2 Atividades externas

Local	Atividade	Periodicidade	Carga horária	Nº de atendidos	
				Mínimo	Máximo

8.4 QUADRO DE ATIVIDADES E METAS:

Atividade	Meta Quantitativa	Meta Qualitativa	Prazos

8.5 GRADE DE ATIVIDADES

Atividades	Horário	Domingo	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Sábado

8.6 CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

Atividades	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

8.7 AVALIAÇÃO E RESULTADOS

8.7.1 Indicadores/parâmetros para aferir os resultados do ajuste:

Indicadores/Parâmetros	Meios de verificação	Resultados

8.7.2 Monitoramento e avaliação de resultados:

Quadrimestre	Descrição das atividades.
1º Quadrimestre	
2º Quadrimestre	
3º Quadrimestre	
4º Quadrimestre	

9. RECURSOS HUMANOS

9.1 PERFIL PROFISSIONAL

Nome	Escolaridade	Formação	Pós-graduação	Tempo de experiência na área

9.2 SALÁRIO

Nome	Tipo de Vínculo	Salário Bruto Mensal	INSS	FGTS	Imposto Renda	Salário Liquido Mensal	Carga horária mensal	Carga horária semanal

9.3 HORÁRIO DE TRABALHO DA EQUIPE

Nome	Entrada	Saída	Entrada	Saída

9.4 DESCRIÇÃO DAS FUNÇÕES DOS RECURSOS HUMANOS

Função	Descrição das atividades/responsabilidades

10.PLANO DE APLICAÇÃO

Despesas	**Valor total**
Recursos humanos	
Serviço de Terceiros	
Material de consumo	
Total	

11.CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

11.1 FONTE DE RECURSO:

Descrição	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**
Recursos humanos												
Serviço de Terceiros												
Material de consumo												
Valor Total												

12. CAPACIDADE OPERACIONAL

12.1 IMÓVEL: ( ) Próprio ( )Alugado Valor do aluguel: R$

12.1.1 Valor do imóvel:

12.1.2 Descrição do imóvel (Área - m^2):

12.1.3 Ambiente físico mínimo para execução da proposta:

Quantidade	**Descrição**

12.2 EQUIPAMENTO/MATERIAL PERMANENTE DA OSC

Item	**Descrição e quantidade**	**Valor Total**
Mobiliários		
Veículos		
Computadores		
Impressoras		
Jogos/materiais pedagógicos e/ou educativos		
Eletrodomésticos		

***Referência dos materiais existentes na OSC que serão utilizados na realização do serviço.**

13.VALOR DA PROPOSTA

VALOR TOTAL: R$

Cidade/Estado, xx de xxx de 20xx.

Responsável
CPF/Registro

14. ANEXO – CUSTOS DA PROPOSTA

APRESENTAÇÃO CUSTOS DO PLANO DE TRABALHO (Previsão de Despesas – Art. 22 II-A Lei n.º 13.019/2014)

Observação: Deverão apresentar para cada despesa 3 (três) orçamentos e realizar o lançamento nas planilhas abaixo com previsão para 12 (doze]) meses:

TIPO DE DESPESA: Material de Consumo		**EMPRESAS**			**PREÇO**	
Produto/descrição	**Qte.**	**NOME 1**	**NOME 2**	**NOME 3**	**Menor preço**	**Preço total**
		R$	R$	R$	R$	R$
		R$	R$	R$	R$	R$
				TOTAL		

TIPO DE DESPESA: Prestação de Serviços		**EMPRESAS**			**PREÇO**	
Produto/descrição	**Qte.**	**NOME 1**	**NOME 2**	**NOME 3**	**Menor preço**	**Preço total**
		R$	R$	R$	R$	R$
		R$	R$	R$	R$	R$
				TOTAL		

TIPO DE DESPESA: Alimentação	**EMPRESAS**			**PREÇO**
Função	**NOME 1**	**NOME 2**	**NOME 3**	**Menor salário**
	R$	R$	R$	R$
	R$	R$	R$	R$
			TOTAL	

TIPO DE DESPESA: Utilidade Pública	**Apresentar as despesas nos últimos 3 meses**			**Média**
Despesa	**Mês 1**	**Mês 2**	**Mês 3**	
Água	R$			
Energia				
Telefone				
			TOTAL	

TIPO DE DESPESA: Recursos humanos	**EMPRESAS**			**PREÇO**
Função	**NOME 1**	**NOME 2**	**NOME 3**	**Menor salário**
	R$	R$	R$	R$
	R$	R$	R$	R$
			TOTAL	

TIPO DE DESPESA: Locação de imóvel		**EMPRESAS**			**PREÇO**	
Produto/descrição	**Qte.**	**NOME 1**	**NOME 2**	**NOME 3**	**Menor preço**	**Preço total**
		R$	R$	R$	R$	R$
				TOTAL		

Guaíra/SP, xx de xxx de 20xx.

Responsável
CPF

15. ANEXO: RESUMO ORÇAMENTO ANUAL

ANEXO 1 – RESUMO ORÇAMENTO ANUAL														
CONTAS		**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**Total Previsto**
1	**RECEITAS**													
1.1	Discriminação dos valores mensais a serem repassados													
2	**DESPESAS**													
2.1	**Operacionais - Subtotal**													
2.1.1	PESSOAL													
2.1.1.1	Salários e ordenados													
2.1.1.2	INSS													
2.1.1.3	PIS													
2.1.1.4	Seguros e Acidentes do Trabalho													
2.1.1.5	Férias													
2.1.1.6	13º salário													
2.1.1.7	FGTS													
2.1.1.8	Dissídio Coletivo													
2.1.1.9	Assistência médica													
2.1.1.10	Indenizações													
2.1.2	MATERIAIS - Subtotal													
2.1.2.1	Alimentos													
2.1.2.2	Material de escritório													
2.1.2.3	Material pedagógico													
2.1.3	**UTILIDADE PÚBLICA - Subtotal**													
2.1.3.1	Energia Elétrica destinada ao uso do ajuste													
2.1.3.2	Água destinada ao uso do ajuste													
2.1.3.3	Telefone destinado ao uso do ajuste													
2.1.3.4	Gás destinado ao uso do ajuste													
2.1.3.5	Internet destinado ao uso do ajuste													
2.2	**SERVIÇOS DE TERCEIROS - Subtotal**													
2.2.1	Pessoa Jurídica													
2.2.2	Pessoa Física													
2.2.3	Encargos (20%)													
2.2.4	Transporte													
2.2.2	**OUTRAS DESPESAS - Subtotal**													
2.2.2.1	Despesas com Divulgação (descrever item a item)													
2.2.2.2	Despesas Gerais: (descrever item a item)													
2.3	**Imobilizado - Subtotal**													
2.3.1	Equipamentos: (descrever item a item)													
2.3.2	Móveis e Utensílios: (descrever item a item)													
2.4	**Combustível**													
2.4.1	Combustível													
2.5	**Aluguel**													
2.5.1	Aluguéis: (somente do local de execução do projeto, se for o caso)													
3	**TOTAL FINAL**													

ANEXOS

ANEXO 1: QUESTIONÁRIO DA PESQUISA

QUESTIONÁRIO

PESQUISA: O monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil no município de Guaíra/SP

Este questionário enquadra-se em investigação para realização de pesquisa para elaboração de Dissertação de Mestrado em PAPP - Planejamento e Análise de Políticas Públicas da UNESP. Os resultados obtidos serão utilizados apenas para fins acadêmicos e visa a compreensão da implementação da Lei n.º 13.019/2014 referente a realização do monitoramento e avaliação das parcerias na Assistência Social.

O questionário é anónimo, não devendo por isso colocar a sua identificação em nenhuma das folhas nem assinar o questionário.

Não existem respostas certas ou erradas. Por isso solicitamos que responda de forma espontânea e sincera a todas as questões. Na maioria das questões terá apenas de assinalar com uma cruz a sua opção de resposta. As questões 1.1; 1.7; 2.8, deverão responder em anos.

Obrigada pela sua colaboração e contribuição nesse processo de conhecimento.

1. PERFIL PROFISSIONAL

1.1 Idade (Especificar em anos): _____ anos

1.2 Estado Civil: *( ) Solteira/o ( ) Casada/o ( ) Divorciada/o ( )União Estável ( ) Viúva/o*

1.3 Sexo: *( ) Feminino ( ) Masculino*

1.4 Profissão:

( ) Assistente Social ( ) Psicólogo ( ) Professor ( ) Pedagogo

( ) Administrativo ( ) Serviços Diversos ( ) Terapeuta Ocupacional

( ) Advogado ( ) Educador ( ) Outros. Qual? _____

1.5 Escolaridade: *( ) Ensino Médio e/ou Técnico ( ) Graduação ( )Pós graduação*

1.6 Graduação: *( ) Serviço Social ( ) Pedagogia ( ) Psicologia ( ) Administração*

( ) Direto ( ) Contabilidade ( ) Outros. Qual? _____

1.7 Tempo de formação (Especificar em anos): _____ anos

1.8 Pós graduação: *( )Aprimoramento ( )Especialização ( )Mestrado*
( )Doutorado Curso: _____

1.9 Área de atuação: *( ) Administração Pública ( ) Terceiro Setor*

1.10 Tempo de atuação na Assistência Social: _____ anos

1.11 Função:

1.11.1 Administração Pública *( ) Técnico ( ) Gestor de parceria ( ) Gestor*
( ) Coordenador CRAS/CREAS ( ) Membro de comissão de monitoramento e avaliação

1.11.2 Organização da Sociedade Civil *( ) Técnico ( ) Coordenador institucional*
( ) Coordenador de serviço ( ) Educador ( ) Administrativo

2. ATUAÇÃO COM O MROSC – MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR

2.1 Possui formação na área da 13.019/2014? *( ) Sim ( ) Não*

2.2 Como ficou sabendo sobre a Lei n.º 13.019/2014? *( ) Administração Pública*
( ) Outras organizações ( ) Imprensa ( ) Outros. Quais? _____

2.3 Você teve alguma formação sobre a Lei n.º 13.019/2014? *( ) Sim ( ) Não*
Se sim, onde:( ) Diretoria de Assistência Social ( ) Tribunal de Contas ( ) Particular
( ) Escola Aberta do Terceiro Setor ( ) Seção das Parcerias
( ) Outros. Quais? _____

2.4 Possui conhecimento especifico sobre as seguintes áreas:

- ***Monitoramento e avaliação:*** *( ) Sim ( ) Não*
- ***Terceiro Setor:*** *( ) Sim ( ) Não*
- ***Assistência Social:*** *( ) Sim ( ) Não*
- ***Plano de trabalho:*** *( ) Sim ( ) Não*

2.5 Os instrumentos técnicos para a apresentação de informações da execução e resultados dos serviços são efetivos: *( ) Sim ( ) Não*

2.6 Os instrumentos técnicos e/ou recursos para realização do monitoramento e avaliação são efetivos? *( ) Sim ( ) Não*

2.7 Quais os maiores desafios na implantação da Lei n.º 13.019/2014?

( ) Ausência de estrutura da OSC.
( ) Ausência de estrutura da Administração Pública.
( ) Ausência de assessoria da Administração Pública as OSCs.
( ) Ausência de informações sobre a implementação da lei.
( ) Não existem dificuldades.
( ) Qualificação profissional.
( ) Rotatividade dos membros das comissões de monitoramento e avaliação.
( ) Outros. Quais?

As questões 2.8 e 2.9 são específicas para participantes que atuam na Administração Pública:

2.8 Qual o seu tempo como membro de comissão de monitoramento e avaliação (especificar em anos)?

2.9 Em quantos serviços realizou monitoramento e avaliação no período de 2017 a 2022?

A questão 2.10 é específica para participantes que atuam nas Organizações da Sociedade Civil:

2.10 Como avalia a execução do monitoramento e avaliação das parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil na área da Assistência Social?

( ) Ausente ( ) Analisou a execução e possibilitou melhoras no serviço
( ) Continuo com realização de visitas e trocas com a organização

ANEXO 2: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAIS

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GRUPOS FOCAIS E INDIVIDUAIS

BLOCO 1: IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N.º 13.019/2014

1. Qual o papel da Lei n.º 13.019/2014?
2. Quais os aspectos que melhoraram com a implantação da Lei n.º 13.019/2014?

BLOCO 2: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

1. Qual a sua avaliação sobre os resultados das parcerias?
2. Qual a sua avaliação sobre o investimento de recursos públicos nas parcerias?
3. Qual o papel do monitoramento e avaliação das parcerias?
4. Há pontualidade na entrega dos relatórios?
5. Como são apontadas irregularidades ou inconsistências na parceria?
6. Aplicou pesquisa de satisfação em parcerias acima de 12 meses?
7. Como é realizada a análise da prestação de contas?

BLOCO 3: INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Administração Pública:

1. É realizado planejamento para execução das ações de monitoramento e avaliação?
2. Quais são os instrumentos usados na realização do monitoramento e avaliação?

Organizações da Sociedade Civil

1. É realizado planejamento para execução do serviço?
2. Quais são os instrumentos usados para demonstrar a execução, cumprimento de metas e resultados da parceria?

ANEXO 3: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIOS

BLOCO 1: POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. Do que participou no período que foi atendido pela organização?
2. Quanto tempo permaneceu?
3. Qual é a área de atuação da organização?
4. De onde veio o financiamento das atividades que participou?

BLOCO 2: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

1. O que entende sobre monitoramento e avaliação?
2. No período que esteve na organização realizou alguma avaliação? Como eram realizadas?
3. Como avalia a organização e o serviço que recebeu?
4. A partir do atendimento recebido, houve mudanças em suas vidas? Construiu projeto de vida?

ANEXO 4: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Nome do Participante:_____

Data De Nascimento: _____/_____/_____. Idade:_____ Sexo: M ( ) F ( )

Documento de Identidade:_____ Tipo:_____ Nº_____

Endereço: _____

Bairro: _____ Cidade: _____ Estado: _____

Cep: _____ Fone: _____.

Eu, **_____,** declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: **O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EXECUTADOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICIPIO DE GUAÍRA/SP.** O projeto de pesquisa será conduzido por **ELAINE CRISTINA DOS SANTOS ROSA,** do Programa de Pós-Graduação em **Planejamento e Análise de Políticas Públicas** orientado pelo Prof. **Dr. JONAS RAFAEL DOS SANTOS**, pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/UNESP/Campus Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de: Dissertação; observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. A pesquisa tem por objetivo geral: Analisar o papel do monitoramento e avaliação nas parcerias dos serviços socioassistenciais com o terceiro setor sob a luz da Lei n.º 13.019/2014. A partir dele levantar informações que possam responder as seguintes questões: Levantar os serviços pactuados por meio de parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil na área da Assistência Social; 2. Identificar o perfil dos profissionais que compõem as comissões de monitoramento e avaliação e as equipes das organizações; 3. Identificar os instrumentos e/ou ferramentas utilizadas na realização do monitoramento e avaliação das parcerias; 4. Obter informações sobre a compreensão do monitoramento e avaliação. Ao final da pesquisa será elaborado um manual de orientação e metodologia para execução do monitoramento e avaliação nas parcerias entre Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado

de interromper a minha participação no momento que achar necessário. Entre os riscos na pesquisa cita-se: Cansaço ou aborrecimento ao responder questionários; desconforto, constrangimento ou alterações de comportamento durante gravações de áudio e vídeo; possibilidade de constrangimento ao responder o instrumento de coleta de dados; medo de não saber responder ou de ser identificado; estresse; quebra de sigilo; cansaço ou vergonha ao responder às perguntas; dano; quebra de anonimato, como também poderão correr sintomas físicos devido ao estresse.

Para amenizar os riscos previstos na pesquisa, com a finalidade de evitar danos ou atenuar seus efeitos prevê-se essas medidas: Receber as informações do estudo de forma clara; Ter oportunidade de esclarecer suas dúvidas; Ter o tempo que for necessário para a tomada de uma decisão autônoma; Ter liberdade de recusa em participar do estudo; Ter liberdade de retirar o seu consentimento em qualquer fase da pesquisa; Receber assistência (integral e imediata) por danos, de forma gratuita; Requerer indenização por danos; Receber ressarcimento de gastos (incluindo os gastos de acompanhantes); Ter acesso aos resultados das entrevistas realizadas durante o estudo; Ter acesso gratuito pós-estudo ao produto da investigação (quando for o caso); Ter assegurada a confidencialidade dos seus dados; Ter assegurada sua privacidade; Receber uma via do TCLE/TALE (assinada e rubricada pelo participante da pesquisa e pelo pesquisador).

Guaíra/SP, 16 de Junho de 2023.

_____

Assinatura do participante

Pesquisadora Responsável
Elaine Cristina dos Santos Rosa
Rua Fouad Gebrael, 337, Guaíra
17981618164
ecs.rosa@unesp.br

Orientador
Prof. Dr. Jonas Rafael da Silva
Av. Eufrásia M. Petráglia, 900, Franca
19998056919
jrafsantos@yahoo.com.br

ANEXO 5: DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADES DO PESQUISADOR

DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADES DO PESQUISADOR

Referência: "**O monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil no município de Guaíra/SP"**

Por meio desta, declaro ter ciência de minhas responsabilidades em relação ao desenvolvimento do protocolo de pesquisa. A responsabilidade do pesquisador é indelegável e indeclinável e compreende os aspectos éticos e legais. Tenho ciência ainda que cabe a pesquisadora:

1. Apresentar o protocolo devidamente instruído ao CEP ou à CONEP, aguardando a decisão de aprovação ética, antes de iniciar a pesquisa;
2. Elaborar e aplicar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido; Caso não tenha a necessidade de TCLE deverá ser enviado ao CEP solicitação de dispensa do mesmo.
3. Desenvolver o projeto conforme delineado;
4. Utilizar o material biológico de acordo com o previsto no protocolo;
5. Elaborar e apresentar os relatórios parciais e final;
6. Apresentar dados solicitados pelo CEP ou pela CONEP a qualquer momento;
7. Manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período de 5 anos após o término da pesquisa;
8. Encaminhar os resultados da pesquisa para publicação, com os devidos créditos aos pesquisadores associados e ao pessoal técnico integrante do projeto;
9. Justificar fundamentadamente, perante o CEP ou a CONEP, interrupção do projeto ou a não publicação dos resultados;
10. Assegurar e defender os direitos dos participantes de pesquisa, como por exemplo, a assistência integral e imediata, o direito à indenização, o ressarcimento de gastos, entre outros previstos na Resolução CNS n° 466/12;
11. Comunicar imediatamente o Sistema CEP/CONEP qualquer risco ou danos significativos ao participante da pesquisa, previstos, ou não, no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e avaliar, em caráter emergencial, a necessidade de adequar ou suspender o estudo;

Local, data

Assinatura pesquisadora

ANEXO 6: CARTA DE ANUÊNCIA INSTITUCIONAL

CARTA DE ANUÊNCIA INSTITUCIONAL

Aceito que a pesquisadora **ELAINE CRISTINA DOS SANTOS ROSA**, pertencente à **UNESP "Júlio de Mesquita Filho" - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Franca,** desenvolvam sua pesquisa intitulada **"O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EXECUTADOS POR ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICIPIO DE GUAÍRA/SP"**, tal como foi submetida à Plataforma Brasil, sob a orientação do(a) professor **DR. JONAS RAFAEL DOS SANTOS**, vinculado a **UNESP "Júlio de Mesquita Filho" - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Franca.**

Ciente dos objetivos, métodos e técnicas que serão utilizados nessa pesquisa, concordo em fornecer todos os subsídios para seu desenvolvimento, desde que seja assegurado o que segue:

1) O cumprimento das determinações éticas da Resolução CNS nº 466/2012;

2) A garantia de solicitar e receber esclarecimentos antes, durante e depois do desenvolvimento da pesquisa;

3) Que não haverá nenhuma despesa para esta instituição que seja decorrente da participação nessa pesquisa;

4) No caso do não cumprimento dos itens acima, a liberdade de retirar minha anuência a qualquer momento da pesquisa sem penalização alguma.

A referida pesquisa será realizado no município de Guaíra/SP com os profissionais da execução de parcerias com o terceiro setor com a **Diretoria Municipal de Assistência, Desenvolvimento e Inclusão Social, Centro de Ação Social Nossa Senhora D´Aparecida, Sociedade Guairense de Beneficência, Associação Lar, Serviço de Obras Sociais de Guaíra, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Guaíra** e poderá ocorrer somente a partir da aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da UNESP.

Guaíra/SP, 01 de fevereiro de 2023

Antônio Manoel da Silva Junior
Prefeito

Maria Adriana Barbosa de Oliveira Gomes
Diretora de Assistência Social

Marcia Matsumoto Gonçalves
Sociedade Guairense de Beneficência

Ricardo Antônio Moreira
Serviço de Obras Sociais

Carla da Silva Peres Silvério
Centro de Ação Social Nossa Sra. D´Aparecida

Maria José Caixeta
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

Luis Otávio Cavalhaghe
Associação Lar

ANEXO 7: TERMO DE COMPROMISSO ÉTICO DOS PESQUISADORES

TERMO COMPROMISSO ÉTICO DOS PESQUISADORES

Eu, **Elaine Cristina dos Santos Rosa**, pesquisadora responsável pelo Projeto de Pesquisa **"O monitoramento e avaliação de serviços socioassistenciais executados por organizações da sociedade civil no município de Guaíra/SP", junto ao orientador Jonas Rafael dos Santos**, declaramos ter total conhecimento do conteúdo do referido projeto e nos comprometemos a cumprir todos os Termos das Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, especialmente a Resolução 466/12 e complementares, bem como todo ordenamento jurídico referente ao assunto.

Nos comprometemos a tornar público todos os resultados desta pesquisa, quer sejam eles favoráveis ou não. Entregaremos ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), através de notificações na Plataforma Brasil, os relatórios parciais, de seis em seis meses, e o relatório final da pesquisa. Colocaremos, no relatório final, um resumo com os resultados da pesquisa.

Nos comprometemos a manter a confidencialidade e sigilo dos dados obtidos, bem como a privacidade de seus conteúdos, mantendo a integridade moral e a privacidade dos participantes da pesquisa. Não repassaremos os dados coletados em sua íntegra, ou parte dele, a pessoas não envolvidas na equipe da pesquisa.

Também nos comprometemos com a utilização das informações obtidas nesta pesquisa apenas para o cumprimento dos objetivos científicos previstos no projeto. Os dados obtidos na coleta de dados serão guardados de forma sigilosa, segura, confidencial e privada, por cinco anos, e depois serão destruídos, por incineração ou por trituração e reciclagem

Ao publicar os resultados da pesquisa, manteremos o anonimato dos participantes.

Franca/SP,06 de dezembro de 2022.

Elaine Cristina dos Santos Rosa
Pesquisadora