

**SISTEMAS DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ
DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR: ESTUDO DE CASO
A PARTIR DO CONDECA/SP**

**PUBLIC POLICY CONTROL SYSTEMS IN LIGHT OF THE
SECTOR REGULATORY FRAMEWORK: CASE STUDY
FROM CONDECA/SP**

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.13059/RACEF.V15I3.1256](http://dx.doi.org/10.13059/RACEF.V15I3.1256)

Ricardo Miguel Sobral
ricsobral@yahoo.com.br
Universidade de São Paulo

André Lucirton Costa
alcosta@usp.br
Universidade de São Paulo

Data de envio do artigo: 25 de Abril de 2024.

Data de aceite: 26 de Agosto de 2024.

Resumo: O artigo descreve os preceitos fixados no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014) e a respectiva concretização em uma ferramenta gerencial para acompanhamento e gerenciamento de uma política pública executada por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a partir do caso concreto efetivado junto ao Conselho Estadual da Criança e do Adolescente do estado de São Paulo. Para tal, a partir dos relatórios de pesquisa decorrentes do projeto, foram analisados a fase de implementação do sistema, o mapeamento dos processos e as diversas etapas do projeto, discutindo, sobretudo, os desafios de uma implementação com amplitude estadual envolvendo diferentes culturas organizacionais e diversas instituições. Os resultados foram a formação de equipes especializadas para coordenação e trabalho em campo, processo de mapeamento de processo longo e com diversos atores de segmentos e com demandas diferentes, a necessidade de capacitação por meio de tutoriais para as OSCs e criação de portal da transparência.

Palavras-chave: Marco Regulatório Das Oscs; Políticas Públicas; Gestão Pública.

Abstract: *The article describes the precepts established in the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (Law 13.019/2014) and their respective implementation into a management tool for monitoring and managing a public policy developed by Civil Society Organizations (CSOs), based on the specific case carried out with the State Council of Children and Adolescents in the state of São Paulo. To this end, based on the research reports resulting from the project, the system implementation phase, the mapping of processes and the various stages of the project were prepared, discussing, above all, the challenges of a state-wide implementation involving different organizational cultures and various institutions. The results were the formation of specialized teams for cooperative cooperation and field work, a long process mapping process with different actors from different segments and with different demands, the need for training through tutorials for CSOs*

and the creation of a transparency portal.

Keywords: *Regulatory Framework for CSOs; public policy; public management.*

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro se organiza em uma república federativa composta por diversos entes. O poder é distribuído, além do nível federal, que se concentra na União, em 26 estados e no Distrito Federal, bem como em sede local, em 5.570 municípios (IBGE, 2020). Por obrigação prevista no texto constitucional, cabe a todos os entes acima mencionados implementar e garantir o acesso a diversos serviços públicos e de qualidade, na medida da distribuição de competência e da capacidade operacional de cada um.

Entretanto, é uma realidade que as esferas públicas, atualmente, não possuem a imprescindível estrutura para dar efetividade aos direitos e garantias (que estão expressamente previstos) dos cidadãos. Uma vez que a estrutura destes entes, por meio da administração direta, não detém condições operacionais para disponibilizar e executar a totalidade dos serviços descritos no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, e, ainda que o fizessem poderia levar ao extremo do Estado máximo, tornou-se necessária a criação de mecanismos de delegação e cooperação com outras empresas e organizações existentes na sociedade para a concretização dos serviços com melhor eficiência e ganho de produtividade.

Diversos mecanismos (legislativos) surgiram para regulamentar tais relações, os quais são em uma sequência cronológica: as Leis de Concessões; Organizações Sociais – OSs; Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs; Parcerias Público-Privadas – PPPs – e, por último, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC e a Lei de Inovação Tecnológica, criando-se assim um sistema normativo complexo que rege toda a relação entre o Estado e os demais setores da economia (Mercado e Sociedade Civil).

Nesse cenário, a execução de parte significativa dos serviços públicos passou a

ser exercida pelo mercado e por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), sendo estas últimas instituições de direito privado sem distribuição de resultado financeiro aos seus membros e que utilizam a totalidade de seus recursos na persecução de seu objeto social (BRASIL, 2014). O que se observou foi uma opção política e até mesmo consequência do desenvolvimento do Estado brasileiro da opção pela realização dos serviços públicos de forma integrada e compartilhada com as instituições do Mercado e as OSCs (De Paula, 2005).

Aliás, bibliografia relativamente ampla aponta que, em especial nos países em desenvolvimento, relações sinérgicas entre Estado, Mercado e Sociedade Civil desenvolvem relações complementares, e não antagônicas (Baiocchi, 2002; Lavallo et al., 2005). O Estado, com a função de equidade; o Mercado, com a função de eficiência; e a Sociedade Civil Organizada, com a função de reciprocidade. No Brasil, principalmente após a década de 1990, houve uma nova modelagem do aparato administrativo do Estado como parâmetro de consciência civilizada e participação de todos os atores (Nogueira, 2011).

Segundo Karl Polanyi, há incompatibilidade entre o capitalismo e a democracia (Polanyi, 2012; Mora; Victoriano, 2017), de onde emergem duas soluções: “a extensão do princípio democrático da política à economia ou a completa abolição da esfera política da democrática” (Mora; Victoriano, 2017). Importante ressaltar que é essencial a mudança de paradigma na leitura da relação Estado e Mercado, sendo estritamente necessária a interpretação de que não são forças opostas e antagônicas no desenvolvimento de uma sociedade.

Na verdade, apesar de em diversos momentos possuírem, em tese, interesses diametrais, não há como existir mercado sem um Estado que regulamente a sociedade, bem como não existir uma sociedade desenvolvida e com capacidade para adquirir seus produtos e serviços. No longo prazo, o desenvolvimento da sociedade como um todo gera condições de melhora global e acarreta uma nação forte, o que resulta em um Estado forte e que reflete em

todos os atores, inclusive no próprio mercado.

As ferramentas administrativas devem ser implementadas e analisadas sob a ótica do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, Lei nº 13.019/2014 – norma que imprimiu diversas obrigações a todos os atores envolvidos na execução das políticas públicas pela sociedade civil organizada e, em conjunto com o advento das ferramentas da tecnologia da informação e gestão pública, resulta em novo sistema de controle que extrapola os órgãos ordinários e permite, inclusive, a fiscalização difusa pelo cidadão, que poderá o exercer de seu celular ou notebook, bem como utilizar ferramentas simples dos órgãos públicos disponíveis na internet para efetuar as denúncias em eventuais necessidades.

Dessa forma, para garantir a aplicação adequada dos recursos públicos em serviços de natureza e interesse público realizados pelas OSCs atualmente, mostram-se relevantes os trabalhos na área da administração que enfocam o aprimoramento de sistemas de avaliação de políticas públicas brasileiras ou ferramentas validadas com o objetivo de verificar se a execução dos programas sociais ou serviços públicos atinge os princípios constitucionais explícitos da impessoalidade, eficiência e transparência.

Nesse sentido, o presente estudo busca contribuir para a análise e implementação dos sistemas de avaliação de políticas públicas pela ótica da administração e do direito. No caso específico, analisamos a política pública de criança e adolescente fomentadas pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do estado de São Paulo – CONDECA-SP, desde o edital de 2015 até o publicado em 2019. Tendo em vista que a execução dessa política ainda estava em andamento no ano de 2021, mapeamos e detalhamos os procedimentos adotados e as melhorias já implementadas, para fornecer subsídios para novos implementos no caso concreto e para servir de benchmarking a outros órgãos públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial foi dividido em dois tópicos. O primeiro para trazer o conceito da Sociedade Civil ao longo dos últimos séculos e sua interdependência com o Estado e o Mercado. O segundo abrange características normativas do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade, o MROSC, implementados pela Lei 13.019/2014 que tem por objetivo consolidar a obrigações, responsabilidades e direitos de todos os atores do setor.

2.1 A relação Estado, Mercado e Sociedade Civil

O papel do Estado e da sociedade civil, bem como sua relação, é tema que há muito ocupa as páginas da literatura sobre economia, ciência política, teoria do Estado, Sociologia, dentre outras áreas do conhecimento. Como sintetizado na Figura 1, os contratualistas cuidaram de estudar o Estado e porque as pessoas vivem de forma coletiva. Hobbes (2003) justificou a necessidade do elemento de coerção para segurar o ímpeto humano. Locke destacou o livre arbítrio e a escolha em razão de seus benefícios. Rousseau, por seu turno, imputa à manutenção da liberdade e da propriedade a causa da escolha dos homens.

Figura 1 – Pontos relevantes sobre Estado e Sociedade Civil

Teoria	Autor	Época	Conceito	Característica
CONTRATUALISTA (apresenta o contrato social para justificar o estado e seus motivos)	Hobbes	1588-1679	guerra de todos contra todos	necessidade do Estado, enquanto poder coercitivo, para manter a paz e a própria espécie humana
	Locke	1632-1704	faculdade, movida pelo benefício da coletividade	ato voluntário de seus membros que escolhem livremente seus governantes e forma de governo
	Rousseau	1712-1778	forma de associação para manutenção da liberdade e da propriedade	estado de natureza foi substituído pelo Estado civil com o uso da força para garantir a propriedade e mantendo livre como antes
Teoria	Autor	Época	Conceito	Característica
CRÍTICA (considera o Estado como fato histórico e estuda a relação entre os seus membros)	Hegel	1770-1831	anéis de uma cadeia	relação recíproca necessária que forma o sistema e o regramento de conduta. Sistema de carências, jurisdição e administração e corporação
	Marx	1818-1883	sociedade dividida em estrutura e superestrutura jurídico-política	precedência da estrutura como base real da economia para, a partir dela, formar o arcabouço jurídico da superestrutura. A sociedade civil está na estrutura
	Gramsci	1891-1937	elemento de hegemonia política e cultural	A sociedade civil é apenas parte de uma sociedade maior e tem a finalidade de legitimação da dominação pelos dominantes dos poderes instalados

Fonte: Adaptado de Sobral (2021).

Em um segundo momento, os adeptos à teoria crítica, partindo da ideia de Estado como fato histórico, aprofundam seus estudos sobre a relação das forças sociais dentro desses Estados e com destaque na Sociedade Civil para entender como são as relações existentes ela, Estado e Mercado. Hegel a define como anéis de uma cadeia, entrelaçados e dependentes para formar o todo. Marx divide o Estado entre a estrutura e a superestrutura, atribuindo à sociedade civil a classificação

estrutural, pois a considerou como parte base real da produção.

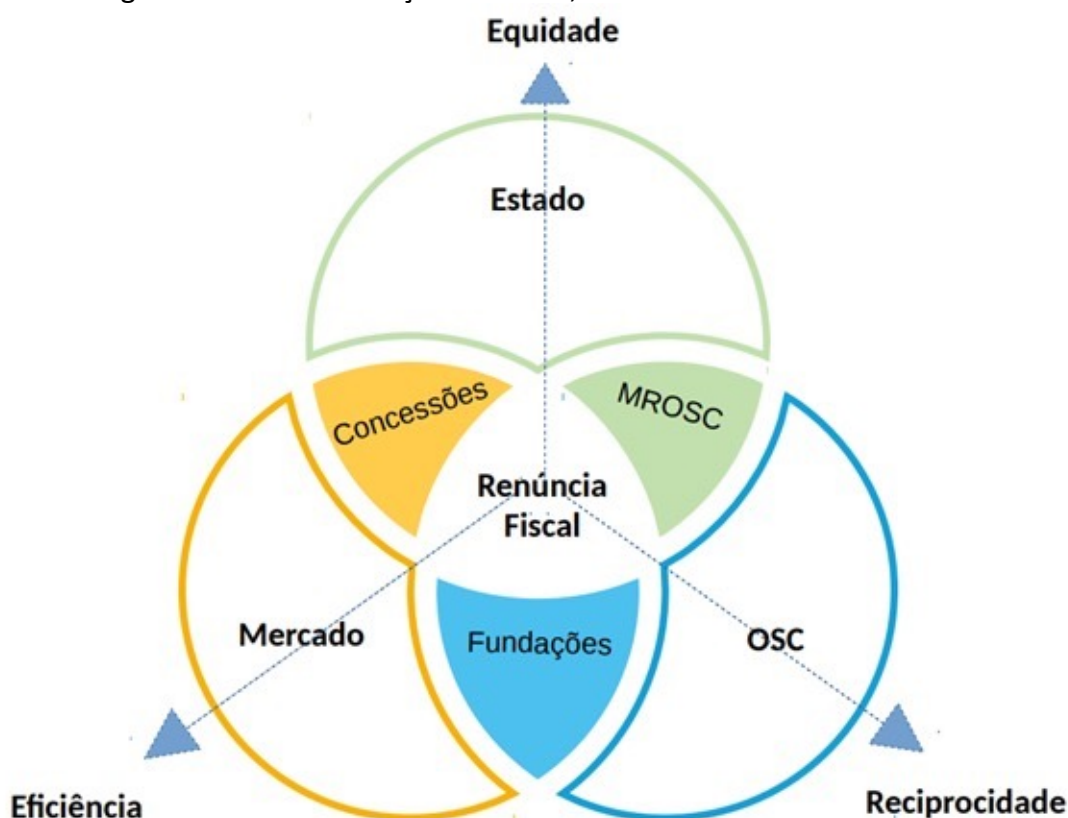
O último autor mencionado é Antonio Gramsci que, na década de 1920, a partir das instituições da sociedade europeia e italiana, atribui à Sociedade Civil organizada papel fundamental na manutenção do discurso de hegemonia das forças dominantes para criar o contexto necessário para a manutenção do domínio e da situação do poder e da política.

Mais recentemente, Bauman e Bordoni (2016) apontam que a separação entre poder e política pode ser letal para o próprio Estado, pois as decisões mais importantes nos aspectos financeiros, econômicos e de desenvolvimento não são tomadas por órgãos institucionais e representativos, mas sim por sistema que foi cooptado por elites poderosas compostas por holdings, multinacionais, lobbies e o chamado “mercado”.

Assim, uma vez evidenciado que os fatores econômicos e a criação de um discurso hegemônico são elementos da disputa de poder e, conseqüentemente, de recursos públicos na luta de classes, deve o estado, partindo da ideia da impessoalidade, criar mecanismos de redução desta interferência do poder econômico e garantir que o elemento de tomada de decisão seja o benefício dos cidadãos e da própria sociedade.

Para tanto, é necessária a interpretação dos vetores existentes na condução da sociedade, com o objetivo do equilíbrio entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, pois são instituições mutuamente dependentes no sistema de poder atual. Esta interpretação sistêmica pode ser representada por meio de um diagrama de Venn, em que as setas são os vetores e os círculos os espaços de atuação de cada um deles, conforme a Figura 2.

Figura 2 – Diagrama de Venn – Relação Mercado, Estado e Sociedade Civil



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Bruni e Zamagni, 2010.

Na Figura 2, o Diagrama de Venn apresenta a interseção de três setores contendo sete áreas. Os setores Estado, Mercado e Sociedade Civil representam a atuação isolada. Já as fundações, nesse

caso englobando apenas as de direito privado, são compostas da intersecção entre o mercado e sociedade civil, que utilizam da liberdade típica da iniciativa privada, mas com o objetivo diverso do auferimento de resultados, ou seja, têm como razão o desenvolvimento de um bem específico e de cunho social.

O MROSC se situa na sociedade civil e no Estado, isso porque, apesar da execução se dar por uma organização da primeira, os recursos são públicos e, em razão disso, devem obedecer às normas e princípios de direito administrativo, atualmente fixados na Lei 13.019/2014.

As concessões são ferramentas de transferência e participação em conjunto entre o mercado e o Estado com o objetivo da realização de empreendimentos de maior envergadura, assumindo mais próximo a lógica de um contrato de direito privado do que do sistema legal público.

A última área descrita foi chamada de renúncia fiscal, pois engloba o trabalho em conjunto dos três atores, a sociedade civil executa uma política pública definida e autorizada pelo Estado, utilizando-se de recursos decorrentes do mercado, mas que seriam utilizados para pagamentos de impostos, ou seja, o Estado abre mão de parte da sua receita para que o mercado escolha em qual projeto investir, permitindo agilidade e até mesmo uma discricionariedade empresarial.

Portanto, é possível concluir que no modelo de Estado e sociedade atual, uma ordem social é composta de três vetores, distintos, mas não independentes, que interferem na forma do desenvolvimento e na perenidade da forma organizacional daquela sociedade (Bruni; Zamagni, 2010, p. 22).

2.2 Lei de Parcerias (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014

Reveladas as relações entre o Estado e as variadas Organizações da Sociedade Civil, uma importante norma relacionada é o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Embora sua entrada em vigor tenha

ocorrido em 2014, foi amplamente modificada em 2015 (pela Lei nº 13.204/2015) e permanece regulamentada, no nível federal, pelo Decreto nº 8.726/2016.

A norma é composta de 88 artigos e abarca classificações, definições, conteúdos programáticos, obrigações de natureza objetiva e subjetiva, dentre outras.

O artigo primeiro esclarece que a norma se refere ao “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”, cuja execução deve ser fixada previamente e em projetos e planos de trabalho, mediante a formalização de termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação.

O que se observa é que a finalidade do MROSC é que a atuação entre administração pública e as OSC's deve ocorrer em regime de mútua cooperação, ou seja, que os atores devem ter o objetivo de ajudar uns aos outros para que, de forma conjunta e integrada, atinjam ao objetivo da consecução das políticas públicas de interesses coletivos.

A nomenclatura utilizada no ordenamento jurídico brasileiro para classificação de OSC foi no mesmo sentido da padronização internacional ocorrida desde o ano 2000, que unificou os termos do terceiro setor, ONG's, instituição sem fins lucrativos, instituição filantrópica, entre outras (Bruni; Zamagni, 2010).

Para tanto, cuidou a norma de classificar quais as pessoas jurídicas são caracterizadas como organizações da sociedade civil, permitindo, assim, a padronização dos termos afetos à execução por meio de empresas sem fins lucrativos e de interesse social.

O artigo 2º trouxe 17 definições elementares e essenciais no que tange aos atores que participam em qualquer das etapas das políticas públicas, quer sejam vinculados à administração pública, às OSC's ou ainda de natureza híbrida.

A alínea “a” estabelece que, para ser caracterizada como OSC, a organização não pode ter fins lucrativos ou distribuição de

resultado e que a aplicação dos recursos obtidos se destine integralmente para o atingimento do previsto no objeto social. A alínea “b” aumentou as possibilidades para classificação com OSC, acrescentando as sociedades cooperativas, desde que sejam compostas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, as compostas por pessoas cadastradas em programas públicos de combate à pobreza ou de geração de trabalho e renda, as ligadas ao desenvolvimento dos trabalhadores rurais e, por fim, em uma definição mais genérica e ampla, a todas aquelas que executam atividades ou projetos de interesse público e cunho social.

Já para as instituições religiosas, a alínea “c” buscou diferenciar o todo e permitiu a titulação de OSC apenas àquelas que tenham a finalidade de propor projetos ou atividades de interesse público e de cunho social.

Ainda no mesmo artigo, dos incisos II a XIV, estão apresentadas definições relevantes dos atores e dos institutos. A administração pública abarca todos os órgãos da administração direta e indireta, inclusive as subsidiárias (inciso II), já o termo parceria remete ao conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações que todos os atores devem observar durante a execução dos projetos, já delimitando que a norma abarca as modalidades de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação (inciso III).

As parcerias devem descrever a atividade e o projeto, sendo que a primeira consiste no conjunto de operações de modo permanente ou contínuo, ou seja, é o ramo em que a parceria será formalizada sempre contemplando os objetivos da administração e da OSC (inciso III-A), enquanto o projeto significa o mesmo conjunto de operações, entretanto, delimitado ao tempo de sua execução previamente formalizado no instrumento jurídico (inciso III-B).

Os agentes responsáveis pela execução das parcerias são os dirigentes, administradores públicos e gestores (inciso IV, V e VI, respectivamente). Além dos agentes que detêm a competência para assinatura, a norma cuidou da obrigatoriedade de se identificar um gestor, que deverá ser um agente público e cuja finalidade seja exatamente os atos de controle e fiscalização atinentes ao administrador público, exigindo, ainda, sob o aspecto formal, que seja o ato publicado em veículo oficial de imprensa.

Na sequência estão os tipos de parcerias e suas principais características: o termo de colaboração (inciso VII); termo de fomento (inciso VIII) e acordo de cooperação (inciso IX). Os institutos obrigatoriamente se caracterizam pela formalização do instrumento entre a administração pública e a OSC para a consecução de finalidades de interesse público e recíprocos e se dividem em relação à iniciativa da parceria e à transferência ou não de recursos financeiros, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Diferenças entre as modalidades de parcerias

Instituto	Iniciativa	Recursos Financeiros
Termo de Colaboração	Administração Pública	Sim
Termo de Fomento	OSC	Sim
Acordo de Cooperação	Administração Pública ou OSC	Não

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Lei nº 13.019

A principal mudança quanto ao procedimento consiste na definição do Chamamento Público (inciso XII), de natureza licitatória, ou seja, com o objetivo de garantir, dentre outros, a publicidade, a eficiência, a legalidade e a impessoalidade na escolha da melhor proposta. Esta modalidade de certame abarca as espécies de parceria que envolvem a transferência de recursos públicos, ou seja, termo de colaboração e de fomento, e tem por objetivo a criação de requisitos objetivos para reduzir o desvio de finalidade e utilização inadequada dos recursos do erário. Importante destacar que, assim como nas licitações em geral, há a vinculação ao instrumento convocatório. Significa dizer que

o Edital de Chamamento Público, desde que não contenha previsão ilegal ou inconstitucional, fará lei entre as partes e obrigará o seu fiel cumprimento durante toda a execução do projeto.

Por fim, os últimos dois conceitos do artigo contemplam os Bens Remanescentes (inciso XIII), sendo aqueles de natureza permanente e que foram adquiridos com os recursos oriundos da administração, por meio da parceria para a efetivação do objeto, mas que a OSC não se incorpore, e a Prestação de Contas (inciso XIV), como procedimento de análise e avaliação da parceria e cujo objetivo primordial é a verificação do cumprimento das metas e a concretização do objeto e dos resultados apresentados na proposta e levados a termo, sendo divididos em duas fases: a apresentação da contas pela OSC (alínea a); e a análise e manifestação conclusiva sobre as contas (alínea b), de responsabilidade da administração, sem prejuízo de atuação concorrente de órgãos de controle interno e externo. Ademais, as parcerias devem respeitar as normas específicas existentes em cada setorial relativo à política pública, inclusive, as decorrentes das instâncias de pactuação e deliberação, como exemplo os conselhos (criança e adolescente, saúde, assistência social, dentre outros).

Entretanto, o MROSC não abarca a totalidade de negócios jurídicos existentes entre o Estado e as OSC's, excluindo da sua aplicabilidade os casos em que haja transferência de recursos homologada pelo Congresso Nacional ou autorizada pelo Senado Federal no ponto que houver discrepância entre o marco regulatório e a norma específica dos tratados, acordos ou convenções internacionais (art. 3º, inciso I).

A seção de normas gerais, que compreende os artigos 5º e 6º, traz as diretrizes constitucionais de pluralidade na sua aplicação, enfatizando a participação do cidadão, a valorização do aspecto social e o reconhecimento da importância da sociedade civil organizada para o desenvolvimento equilibrado e mais justo da nação. Ressaltou também o dever de publicidade, de transparência na aplicação

dos recursos e da necessidade de adoção de melhores técnicas administrativas e gerenciais ao setor, para garantir melhor qualidade e eficiência na satisfação das demandas por serviços públicos.

Quanto à necessidade de aprimoramento dos atores envolvidos nas parcerias, os artigos 7º e 8º regulamentaram a capacitação dos gestores, conselheiros e da sociedade civil organizada permitindo que a União, em parceria com os demais entes federativos e com as OSC's, possam instituir programas de capacitação destinados a todos os envolvidos no processo desde os servidores públicos até qualquer agente privado que faça parte da celebração ou execução da parceria.

A transparência e controle são objetos dos artigos 10 ao 12, nos quais restou obrigado que a administração pública disponibilize em seu endereço eletrônico oficial a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho por até 180 dias após o término da execução e os meios de representação sobre a aplicação irregular de recursos envolvidos na parceria. Já para as OSC's, a publicidade abrangerá a data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável, no da OSC e o respectivo CNPJ, a descrição do objeto da parceria, o valor total e os valores liberados, a prestação de contas com data prevista, data apresentada, prazo para análise e o resultado conclusivo, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções e a remuneração prevista nos casos de estes receberem por meio de recursos oriundos da parceria.

Outro objetivo que pode ser retirado do MROSC, nos artigos 14 e 15, é o dever da administração no fortalecimento da participação social e na divulgação das ações por meio de utilização de meios adequados de comunicação e a faculdade de criação de Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, órgão que poderá ser replicado pelos entes federados, cuja composição deverá ser paritária com a sociedade civil e com a finalidade de divulgação de boas práticas e apoio às políticas públicas e às ações.

Em todas as parcerias há a obrigatoriedade

de elaboração do plano de trabalho, sendo elemento indissociável da minuta da parceria (art. 42, parágrafo único), contudo naquelas que envolvam recursos públicos, ou seja, nos termos de colaboração e fomento, o artigo 22 exige maior rigidez, no sentido de que se apresente a descrição da realidade em que será executado o objeto da parceria, com a apresentação da relação entre essa realidade e atividades e metas a serem atingidas. Logo, a descrição das metas é elemento essencial, com a correspondência destas com as atividades desenvolvidas, identificando todas as receitas e despesas e qual será o parâmetro utilizado para a verificação do seu cumprimento.

Portanto, o plano de trabalho é o documento mais importante nas parcerias e permite que toda a sociedade, inclusive a administração e os órgãos de controle tenham parâmetros para a verificação da aplicação dos recursos do erário.

O procedimento licitatório de escolha da melhor proposta apresentada pelas OSC's tem a nomenclatura de chamamento público (art. 23) e consiste no procedimento adotado pela administração para a seleção da proposta mais vantajosa, a partir de regras claras, objetivas e simples, que deve abranger os objetos, as metas, os custos e os indicadores de avaliação de resultado, tanto quantitativos quanto qualitativos. Nesse último ponto, o que se observa é que o MROSC busca, além do cumprimento de critérios formais normalmente atrelados aos resultados quantitativos, o atingimento de resultado qualitativos na prestação do serviço de natureza pública realizada pela OSC.

Conclui-se, assim, que o MROSC é um compilamento necessário ao Estado brasileiro, pois permitiu a fixação de regras claras para que a execução das políticas públicas por meio de organizações da sociedade civil ocorra de forma mais abrangente, desenvolvendo a maior qualidade de vida na sociedade, notadamente para as populações com maior vulnerabilidade social e, ao mesmo tempo, com regras e princípios de direito administrativo que resguardem a finalidade pública e a aplicação dos recursos do erário com probidade.

3 MATERIAIS E MÉTODO

No presente estudo, analisamos a implementação de um sistema de avaliação de políticas públicas, voltado ao caso específico do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do estado de São Paulo – CONDECA, que, apesar de ser um órgão independente e deter composição paritária entre os membros do governo estadual e da sociedade civil organizada, administrativamente se encontra atrelado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDS, responsável por disponibilizar a estrutura física e o quadro de colaboradores necessárias à concretização das políticas definidas pelo Conselho.

Apesar da execução da parceria ocorrer por organizações da sociedade civil, por envolver dinheiro público diretamente do Fundo Estadual ou por meio de renúncia de receita, cada processo deve obedecer a todo o ordenamento jurídico dos processos administrativos e, principalmente, a princípios de transparência e legalidade na aplicação dos investimentos e sujeito às análises de órgãos de controle, em especial, dos Tribunais de Contas.

Expostas as características acima, o ponto de partida foi a análise aprofundada dos seis relatórios de pesquisa que foram confeccionados durante a realização do projeto, com periodicidade trimestral.

Os relatórios continham também informações de valores de investimentos e prestação de contas que foram desconsideradas para efeito desta pesquisa, concentrando as informações nas tarefas de planejamento, execução de processos e identificação das principais características envolvendo a diversidade de atores e com o objetivo de proporcionar ao leitor uma perspectiva das dificuldades e permitindo servir como base teórica para implementação futura de projetos da mesma natureza.

Após a leitura dos relatórios foi possível organizar os pontos cruciais em oito grupos que envolvem: i) a montagem de equipe de coordenação e gerência; ii) a montagem de equipe

de campo; iii) o mapeamento de processos; iv) o portal da transparência; v) os tutoriais; vi) a plataforma virtual, desenvolvimento de sistema e transferência de tecnologia; vii) o monitoramento; viii) os relatórios de visitas e os questionários de avaliação.

Os primeiros pontos, montagem da equipe de coordenação e gerência e equipe de campo, foram o ponto de partida para o funcionamento do projeto, pois a partir deles foi possível executar as tarefas planejadas no plano de trabalho.

A tarefa do mapeamento de processo mostra-se essencial em qualquer projeto dessa natureza, pois permite a precisa identificação de todos os fluxos procedimentais necessários do início ao fim das atividades, com uma completa descrição de cada subprocesso para identificação de falhas e, principalmente, de potenciais melhorias. Essa etapa merece destaque na pesquisa, uma vez que ao envolver diversos atores e com expectativas diversas, a visão do todo permitiu que cada parte identificasse e valorizasse as atividades executadas pelos demais. Cita-se, como exemplo, que enquanto o objetivo do Conselho era o de aprovar e liberar o recurso da forma mais célere possível, o dos gestores da Secretaria era de que a liberação só ocorresse após o cumprimento de toda a formalidade necessária para a instrução de um processo administrativo adequado, permitindo uma posterior aprovação das contas pelos órgãos de controle.

O portal da transparência é uma ferramenta obrigatória para a gestão pública atual e constitui requisito obrigatório às liberações de recursos vinculadas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e uma dificuldade significativa de cumprimento pelas OSCs que, muitas vezes, não detêm funcionários em quantidade e qualificados para disponibilizar suas informações em endereços eletrônicos próprios, o que aumenta a responsabilidade do órgão do Estado em publicizar tais informações.

Já os demais itens que englobam os tutoriais, a plataforma virtual, o desenvolvimento de sistema, a transferência de tecnologia, o monitoramento; os relatórios de visitas e os

questionários de avaliação são itens ligados diretamente à implementação do sistema e que permitiram a verificação da funcionalidade e elementos necessários para que o sistema alcançasse seu objetivo, mensurando ainda quais foram os pontos fortes e fracos apresentados pelos destinatários e usuários finais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados foram subdivididos para facilitar o entendimento e de acordo com a importância de cada uma das etapas para se atingir o esperado do projeto. O primeiro ponto é relativo à montagem da equipe e abarca a estrutura necessária de pessoal e os investimentos para a concretização do sistema, seguido dos requisitos e como foi feita a montagem da equipe de campo, responsável pelas tarefas de monitoramento e pela introdução da cultura do novo sistema nos usuários.

Depois são apresentados os resultados do trabalho em mapeamento de processos, tarefa essencial para o planejamento do sistema e identificação das principais demandas dos gestores públicos, principalmente em relação ao processo administrativo e aos sistemas gerenciais informatizados utilizados no Governo Paulista.

Os resultados do Portal da Transparência, dos tutoriais, da transferência de tecnologia, do monitoramento e dos relatórios de visitas também foram apresentados em tópicos individuais.

4.1 Montagem de equipe de coordenação e gerência

Os coordenadores participaram de processo de realinhamento das necessidades e do uso de novas tecnologias para permitir a rápida adequação das estruturas para que fossem capazes de permitir o reinício das atividades em plataformas totalmente virtuais, viabilizando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento das atividades, cumprindo as metas e os objetivos pactuados e respeitando

todas as medidas de isolamento que levaram ao fechamento de diversos próprios públicos, dentre eles a USP, local da sala de atividades da equipe interna, a sede da FUNDACE, a sede do CONDECA, bem como outros locais afetos à execução do monitoramento e avaliação das parcerias.

Os coordenadores foram responsáveis pela participação nas reuniões de desenvolvimento do projeto e se mantêm à disposição de toda a equipe interna da FUNDACE, bem como dos agentes destacados pelo CONDECA e pela SEDS, para a realização das atividades de acompanhamento que, no quarto e último trimestre, ocorreram de forma intensificada.

Em nível gerência, a gerente geral, responsável pela equipe, contatos frequentes com o CONDECA e a SEDS, realização de reuniões semanais com a equipe interna e empresas envolvidas, iniciou suas atividades desde o início do projeto. A equipe interna, inicialmente, prevista para quatro analistas internos e dez estagiários, foi estruturada nesse período para quatro analistas internos e oito estagiários, com a função de auxiliar os coordenadores e a gerente geral em todas as demandas, notadamente os testes de sistema com operações reais das OSCs, mapeamento das instituições cadastradas no sistema, organização das equipes internas com distribuição dos analistas de campo.

A empresa de mapeamento de processos ocupou papel fundamental nos terceiros e quartos trimestres com a finalização do mapeamento do processo administrativo dentro da SEDS e desenvolvimento de trabalho conjunto para concretização das melhorias identificadas no mapeamento.

Já as empresas de desenvolvimento de sistemas e assessoria jurídica, que também foram contratadas no início da vigência da parceria e se mantiveram à disposição durante o período, tiveram papel essencial no levantamento das informações e no desenvolvimento das ferramentas, considerando que no primeiro ano da parceria houve concentração nas demandas oriundas do CONDECA e que, neste segundo, como previsto no Plano de Trabalho, a interação com outros órgãos públicos essenciais,

notadamente a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), responsável por toda a tramitação do processo administrativo.

Em relação à equipe de assessoria e prestação de contas, lotada na sede do CONDECA em São Paulo, foi aumentada a equipe de suporte à prestação de contas que passou a contar com três profissionais, sendo a secretaria que vinha desde o projeto anterior, bem como a gerente de relacionamento, responsável pelas tratativas com as OSCs e Prefeitura e articulação com o CONDECA também em relação ao trabalho no acervo dos processos físicos. Com a alteração de local da SEDS, parte da equipe estava à disposição da SEDS, inclusive para executar a assessoria na prestação de contas mais próxima da equipe do quadro efetivo da Secretaria.

4.2 Montagem de equipe de campo

O primeiro passo para a montagem de uma equipe de campo, cuja função era a de monitorar as organizações que receberam os recursos públicos, é promover a cultura de um sistema informatizado em todos os usuários. Para isso, todo o estado de São Paulo foi dividido em sete regiões administrativas. A quantidade de regiões foi dimensionada levando em consideração a cidade sede e o raio das cidades em que houve assinatura de parcerias.

Na sequência foi publicado um edital para a contratação dos profissionais responsáveis pela realização do trabalho, documento no qual constavam todas as obrigações, natureza jurídica do vínculo (MEI) e a forma de avaliação curricular para atribuição da pontuação do candidato, permitindo construir um critério objetivo e impessoal, que considerou experiência de atuação na área de criança e adolescentes e formação acadêmica. Ao total foram 15 (quinze) analistas contratados.

Os analistas de campo receberam treinamentos previstos no “cronograma de capacitação para o sistema FUNDACE/CONDECA”, sendo que as palestras foram ministradas de forma remota utilizando plataforma eletrônica de reuniões, em razão da impossibilidade de treinamentos presenciais por

restrições sanitárias decorrentes da pandemia da COVID-19.

4.3 Mapeamento de processos

O mapeamento de processos foi útil para melhor detalhamento nos mapas de processos anteriores. O detalhamento foi resultado de uma ampliação na interlocução com os stakeholders dos processos, identificando atividades e revisando a sequência das tarefas, bem como os responsáveis por sua execução. Esta etapa do projeto também foi útil para identificar novas oportunidades de melhorias, entre outros produtos entregáveis que auxiliam no desenvolvimento/ajustes do sistema Fundace.

Abaixo segue descrição detalhada com a conclusão da etapa de mapeamento de processos realizada pela Polo BPM.

O mapeamento de processos para o projeto CONDECA teve por finalidade (i) auxiliar o desenvolvimento do sistema, identificando os momentos no processo em que o impacto da sistematização traria ganhos de produtividade e (ii) discutir o modelo de gestão do CONDECA, seus desafios atuais e assim elencar ações de melhorias.

Para esta etapa do projeto foram detalhados os processos mapeados anteriormente, sendo que tais detalhamentos foram resultados de uma ampliação na interlocução com os stakeholders dos processos, identificando atividades e revisando sequência das tarefas, bem como os responsáveis por sua execução. Tais conversas ocorreram por meio virtual, conduzindo os atores do processo a explanarem suas atividades, a ordem em que são executadas e, principalmente, as dificuldades diárias ao desempenhar o trabalho.

A abordagem empregada para o mapeamento seguiu a linha teórica de BPM (Business Process Management) que preza por levar em consideração na identificação de melhorias de processos as diretrizes estratégicas e a experiência proporcionada aos clientes. Logo, aspectos como a intenção de automatizar

determinadas etapas do processo, digitalizar trâmites que hoje ocorrem em papel, aumentar a capacidade institucional de executar projetos, entre outros ensejos do CONDECA, foram considerados ao longo da fase de mapeamento e diagnóstico.

Para o mapeamento dos processos do CONDECA foram aplicadas boas práticas que auxiliam na facilidade de leitura e interpretação dos fluxos. Como orientações gerais temos que: (i) a leitura do processo corre sempre da esquerda para direita; (ii) o caminho do processo na qual as atividades ocorrem sem erros seguem um fluxo linear; momentos de exceções e erros são posicionados acima ou abaixo do fluxo linear; (iii) entidades externas ao CONDECA foram representadas por piscinas próprias e conectam-se com as atividades por meio de setas pontilhadas; (iv) atividades em azul representam oportunidades de melhoria; (v) círculos de borda dupla representam mudanças de status ao longo do processo.

4.4 Portal da transparência

O portal da transparência foi ajustado conforme solicitação de mudanças na página e demandas apresentadas nas reuniões pelas equipes técnicas da SEDS e do CONDECA. Tais mudanças envolveram a criação de uma funcionalidade de categorização dos documentos. A funcionalidade permitiu visualizar as categorias previamente criadas, bem como cadastrar novas categorias e associar os documentos que forem pertinentes.

Além do destacado neste relatório quanto ao portal da transparência, outras funcionalidades foram apresentadas à equipe da SEDS e apresentadas durante o processo de transferência de tecnologia, cujas gravações foram disponibilizadas e constaram de mídia digital (HD externo com todo o sistema e vídeos).

4.5 Tutoriais

Com a finalidade de permitir a completa interação entre os usuários internos e externos da rede do CONDECA, foram desenvolvidos

tutoriais em vídeo e em texto, apresentando a sequência de telas do sistema para a concretização de cada uma das atividades.

O Tutorial de Cadastro das OSC no Sistema CONDECA, visando facilitar a agilidade e praticidade, foi desenvolvido e disponibilizado na página da instituição. A seguir o tutorial segue transcrito.

O cadastro no sistema CONDECA deverá ser feito pelo acesso à página (<https://condeca.com.br/>), e deverá ser feito em duas etapas distintas: na primeira deve-se realizar o cadastro da pessoa física, responsável pela instituição no sistema, e, na segunda, o cadastro da pessoa jurídica (Instituição), conforme descrito no tópico próprio.

Foram criados tutoriais para: i) cadastro do colaborador responsável no sistema CONDECA; ii) Cadastro da Instituição (Pessoa Jurídica) no Sistema CONDECA; iii) Tutorial de criação de visita técnica; iv) Tutorial para submissão de propostas e v) submissão de propostas ao CONDECA.

4.6 Outros pontos relevantes

Os demais itens que abrangem a plataforma virtual, o desenvolvimento de sistema e transferência de tecnologia, o monitoramento e os relatórios de visitas e questionários de avaliação não são analisados nesse artigo e serão objeto de outro estudo.

5 CONCLUSÕES

O processo de implementação foi trabalhoso e necessitou de atuação constante da equipe de coordenação para mensuração das demandas de cada um dos atores envolvidos para conseguir sinergia entre elas e o atingimento do objetivo de fomentar a política pública no longo prazo.

É importante entender que algumas demandas que, no primeiro momento, possam parecer antagônicas, como a expectativa do Conselho em liberar a maior quantidade e de forma mais célere os recursos para as organizações executoras das parcerias,

enquanto a Secretaria que somente autoriza a assinatura e liberação após o cumprimento de toda a formalidade e com o processo administrativo instruído por completo, ao final são congruentes, pois para a política ser eficiente e duradoura, a liberação deve ocorrer rapidamente, entretanto, respeitando todos os ditames legais, o que levará à perpetuidade das parcerias e a aprovação pelos órgãos de controle.

Para que fossem identificadas todas as demandas e para que os atores envolvidos entendessem a necessidade das demais atribuições, a realização de um mapeamento de processos completo e sua posterior apresentação em conjunto se mostrou essencial, primeiro porque foi possível identificar pormenorizadamente todo o trâmite processual, os órgãos responsáveis e as atribuições de cada um deles. Segundo, porque cada parte pode apresentar à outra os motivos de suas angústias e necessidades e, com isso, um alinhamento coordenado de expectativas para uma fluência mais rápida de todos os processos.

Outra conclusão relevante é que é necessária a alocação de tempo e equipe especializada para que a linguagem dos sistemas fosse compatível e para que as novas informações inseridas no sistema pudessem ser automaticamente, por meio de aplicativos próprios, já convertidas em documentos aptos a gerar o respectivo processo administrativo nas plataformas já existentes no estado de São Paulo.

Ademais, além das equipes que já trabalhavam no projeto no Conselho e na Secretaria se fez necessária a alocação de outros servidores tanto da Secretaria quanto de departamentos de tecnologias de outros órgãos para o desenho e desenvolvimento das ferramentas necessárias. A interlocução com as organizações responsáveis pela execução das parcerias é um ponto peculiar em um projeto de origem em Conselho, isso porque a própria formação paritária do órgão faz com que metades dos membros sejam oriundos das OSCs e eleitos para um mandato, o que já mostra um contato direto entre o órgão responsável e os

executores.

Destacamos como as principais contribuições ao exercício de políticas públicas em outros órgãos, a definição entre a inter-relação de órgãos da administração pública e as OSCs, com o detalhamento de fluxo de processos e das principais dificuldades apresentadas pela sociedade civil na fase de implementação de sistemas de transparência, fiscalização e controle. Por fim, esse estudo contribui e fornece informações relevantes a outros profissionais em contextos correlatos, com potencial de fornecer operacionalidade e funcionalidade de apoio à decisão a gestores de aplicação de recursos que utilizam do regramento da Lei 13.019/2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Synergizing civil society: state-civil society regimes in Porto Alegre, Brazil. In: **Political Power and Social Theory**. Emerald Group Publishing Limited, 2002. p. 3-52.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. **Lei 13.019, de 30 de julho de 2014: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF: Senado, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano. **Economia Civil: eficiência, equidade, felicidade pública**. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2010.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. FGV Editora, 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://censo2020.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>, acesso em 05 Jun. 2021.

LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter P. Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 951-964, 2005.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Ensaios**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARX, Karl. **A ideologia Alemã**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORA, Marina Requena; VICTORIANO, Manuel Rodríguez. Más allá de la democracia representativa: La democracia real y los movimientos sociales en el Estado español. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 113, p. 3-28, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6642>. Acesso em: 30 jul. 2017.

POLANYI, Karl. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: ensaio sobre a origem das línguas**. São Paulo: Nova Cultural, 1997a. v. 1.

SÃO PAULO. **Manual básico: repasses públicos ao terceiro setor**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/repasses_publicos_terceiro_setor.pdf. Acesso em: 10 abr. 2017.

SÃO PAULO. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tce-intima-mais-200-entidades-terceiro-setor-atuam-106-municipios>. Acesso em: 10jun. 2021.