

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Vinicius Rodrigues de Oliveira Santos Júnior

FOMENTO AO TERCEIRO SETOR VIA LEGISLATIVO MINEIRO:
Uma análise da oportunidade alocativa contida nas emendas parlamentares
direcionadas às organizações da sociedade civil

Belo Horizonte
2023

Vinicius Rodrigues de Oliveira Santos Júnior

**FOMENTO AO TERCEIRO SETOR VIA LEGISLATIVO MINEIRO:
Uma análise da oportunidade alocativa contida nas emendas parlamentares
direcionadas às organizações da sociedade civil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Bruno Magalhães

Belo Horizonte

2023

S237f

Santos Júnior, Vinicius Rodrigues de Oliveira.

Fomento ao terceiro setor via legislativo mineiro: uma análise da oportunidade alocativa contida nas emendas parlamentares direcionadas às organizações da sociedade civil / Vinicius Rodrigues de Oliveira Santos Júnior. – Belo Horizonte, 2023. [10], 70 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2023.

Orientador: Bruno Dias Magalhães

Bibliografia: f. 68-70

1. Terceiro setor – Orçamento público – Minas Gerais. 2. Emenda parlamentar – Organizações da Sociedade Civil (OSC). I. Magalhães, Bruno Dias. II. Título.

CDU 363: 336.5 (815.1)

Vinicius Rodrigues de Oliveira Santos Júnior

FOMENTO AO TERCEIRO SETOR VIA LEGISLATIVO MINEIRO: Uma análise da oportunidade alocativa contida nas emendas parlamentares direcionadas às organizações da sociedade civil

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovado na Banca Examinadora



Documento assinado digitalmente
BRUNO MAGALHÃES
Data: 11/12/2023 18:54:45 -0100
Verificação: <https://portal.rh.gov.br>

Prof. Bruno Magalhães – Fundação João Pinheiro / FJP

Prof. Leonardo Ladeira – Fundação João Pinheiro / FJP



Documento assinado digitalmente
PATRICIA MARA EMERENCIANO DE MENDONÇA
Data: 12/12/2023 12:42:00 -0100
Verificação: <https://portal.rh.gov.br>

Profª. Dra. Patrícia Emerenciano de Mendonça – Universidade de São Paulo (USP)

Belo Horizonte, 06 de dezembro de 2023

AGRADECIMENTO

Findada mais uma etapa do Curso Superior em Administração Pública (CSAP), gostaria de agradecer àqueles que me ajudaram de alguma forma a chegar até aqui. Primeiramente, a Deus, por ter me guiado e por ter me dado a determinação para a concluir mais uma graduação.

Agradeço também à minha família pelo apoio de sempre e por entenderem os meus momentos de reclusão durante esse período. Agradeço ao "Gente" (Arthur N., Gabriel, Gabriella, Guilherme R., João Marcos, Juliana, Laura, Lavínia, Letícia Vieira, Mariana e Paula; incluindo Arthur R. e Lavarini) pelo apoio mútuo, conselhos e momentos alegres que vivemos ao longo desse ano dedicado à monografia. Sem vocês o caminho teria sido mais árduo.

Ao meu orientador, Bruno Magalhães, agradeço pela acolhida, disponibilidade, interesse na pesquisa e pela orientação serena e objetiva. Por fim, agradeço especialmente aos colegas/amigos da Diretoria Central de Normatização e Otimização da Superintendência Central de Convênios e Parcerias (SCCP/SEGOV) pelo apoio, incentivo e pela oportunidade que me deram de contribuir com o desenvolvimento da agenda MROSC no Estado de Minas Gerais nesses últimos dois anos.

A todos, o meu muito obrigado!

“Minas são muitas. Porém, poucos são aqueles que conhecem as mil faces das Gerais”

(Guimarães Rosa)

RESUMO

Ao longo das últimas décadas, as entidades do terceiro setor vem se consolidando como importantes parcerias da administração pública na execução de políticas públicas. A partir de 2014, com o advento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, essas parcerias ganharam maior segurança jurídica por meio da normatização das relações entre Estado e OSC. Em paralelo, as emendas parlamentares ao orçamento ganharam maior importância, considerando o seu percentual e caráter impositivo. Assim, o presente trabalho analisou como vêm sendo aplicados os recursos direcionados às OSC no Estado de Minas Gerais por meio das emendas parlamentares. Além disso, realizou análise comparativa do nível de atuação das entidades e a quantidade de recursos recebidos por mesorregiões com indicadores socioeconômicos discrepantes na área da assistência social. Os resultados revelam uma desigualdade da distribuição de recursos entre 2017 e 2023, notadamente, nas mesorregiões que possuem indicadores de vulnerabilidade dispare.

Palavras-chave: Terceiro Setor, Emendas Parlamentares, Organizações da Sociedade Civil, Orçamento Público, Fomento

ABSTRACT

Over the last few decades, third sector entities have been consolidating themselves as important public administration partnerships in the implementation of public policies. From 2014 onwards, with the advent of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations, these partnerships gained greater legal security through the normatization of relations between the State and CSO. In parallel, parliamentary amendments to the public budget gained greater importance, considering the percentage and the imposing nature. Thus, the present work analyzed how the resources directed to CSO in the State of Minas Gerais have been applied through parliamentary amendments, in addition to the comparative analysis of the level of activity of the entities and the amount of resources received by regions with discrepant socioeconomic indicators in the area of social assistance. The results reveal an inequality in the distribution of resources between 2017 and 2023, notably in regions that have different vulnerability indicators.

Keywords: Third Sector, Parliamentary Amendments, Civil Society Organizations, Public Budget, Promotion

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
RCL	Receita Corrente Líquida
NPM	<i>New Public Management</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
SSA	Serviços Sociais Autônomos
ONG	Organizações Não-Governamentais
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
LOA	Lei Orçamentária Anual
EC	Emenda Constitucional
CE	Constituição do Estado
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
SIGCON-Saída	Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEJUSP	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
SECULT	Secretaria de Cultura
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social

LISTAS DE MAPAS

Mapa 1 - Distribuição de instrumentos por mesorregião do Estado de Minas Gerais	44
Mapa 2 - Distribuição de recursos por mesorregião do Estado de Minas Gerais.....	46
Mapa 3 - Média IMRS por mesorregião do Estado de Minas Gerais (2020)	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de instrumentos por mesorregião do Estado de Minas Gerais	43
Gráfico 2 - Volume de recursos por mesorregião do Estado de Minas Gerais.....	45
Gráfico 3 - Volume de recursos per capita por mesorregião do Estado de Minas Gerais	46
Gráfico 4 - Distribuição dos tipos de atendimento em relação ao total de instrumentos	47
Gráfico 5 - Distribuição do tipo de atendimento "Aquisição de Bens" por categoria..	48
Gráfico 6 - Distribuição do tipo de atendimento "Reforma ou Obra" por categoria....	49
Gráfico 7 - Distribuição do tipo de atendimento "Eventos" por categoria	50
Gráfico 8 - Distribuição do tipo de atendimento "Serviços" por categoria	51
Gráfico 9 - Distribuição do total de instrumentos celebrados por órgão	52
Gráfico 10 - Volume de recursos por órgão do Estado de Minas Gerais	53
Gráfico 11 - Número de OSCs com atuação na assistência social por mesorregião	57
Gráfico 12 - Quantidade de habitantes assistidos por OSC (mil)	60
Gráfico 13 - Volume de recursos por mesorregião entre 2017 e 2023.....	61
Gráfico 14 - Volume de recursos per capita por mesorregião entre 2017 e 2023.....	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programas de Governo beneficiados pelas Emendas Parlamentares entre 2017 e 2023	54
Tabela 2 - Volume de recursos transferidos ao terceiro setor por mesorregião - 2017 a 2013 (%).....	58

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Objetivo Geral.....	14
1.2 Objetivos Específicos	14
2 GOVERNANÇA PÚBLICA, TERCEIRO SETOR E EMENDAS PARLAMENTARES: UMA REVISÃO DA LITERATURA	15
2.1 Governança Pública: Participação e capacidades da Sociedade Civil	15
2.1.1 <i>O que é governança pública?</i>	15
2.1.2 <i>Governança Pública e o Terceiro Setor</i>	18
2.2 O Terceiro Setor e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	23
2.2.1 <i>Conceito e histórico do terceiro setor no Brasil</i>	24
2.2.2 <i>O MROSC e a introdução do conceito de OSC</i>	28
2.2.3 <i>O Terceiro Setor enquanto executor de políticas públicas</i>	32
2.3 As emendas parlamentares e o processo de alocação dos recursos	34
2.3.1 <i>O papel do legislativo no orçamento público</i>	34
2.3.2 <i>O processo de alocação das emendas parlamentares direcionadas às OSC</i> ..	38
3 ANÁLISE DO DIRECIONAMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES ENTRE 2017 E 2023	40
3.1 Métodos utilizados na pesquisa	40
3.2 Obtenção dos dados e Amostra	41
3.3 Estruturação e análise	42
3.4 Diagnóstico da alocação das emendas parlamentares direcionadas às organizações da sociedade civil entre 2017 e 2023	42
3.4.1 <i>Distribuição territorial dos instrumentos</i>	43
3.4.2 <i>Volume de recursos por mesorregião</i>	44
3.4.3 <i>Forma de aplicação dos recursos</i>	47
3.4.4 <i>Distribuição por área temática e programa de governo</i>	51
4 ANÁLISE MESORREGIONAL DO FOMENTO E DA ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	56
4.1 Análise da destinação dos recursos das emendas parlamentares na Assistência Social em Minas Gerais	56
4.1.1 <i>Atuação do terceiro setor na assistência social em Minas Gerais</i>	56
4.1.2 <i>Distribuição dos recursos das emendas parlamentares de 2017 a 2023</i>	57

4.2 Análise mesorregional da destinação dos recursos das emendas parlamentares na Assistência Social	58
<i>4.2.1 Comparação da atuação do terceiro setor na assistência social no Norte de Minas e no Sul/Sudoeste de Minas</i>	<i>60</i>
<i>4.2.2 Comparação do volume de recursos direcionados à assistência social no Norte de Minas e no Sul/Sudoeste de Minas</i>	<i>61</i>
4.4 A capacidade do terceiro setor como fator de atração de recursos: uma hipótese para estudos futuros	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

A partir do ano de 2014, com o advento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) - Lei nº 13.019 (Brasil, 2014), o ordenamento jurídico brasileiro passou a contar com a normatização das parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC). O referido marco regulatório trouxe maior segurança jurídica para as entidades sem fins lucrativos que desenvolvem atividades ou projetos que possuem finalidade com interesse público e recíproco e, ao mesmo tempo, ampliou as possibilidades de execução de políticas públicas essenciais pelo terceiro setor. Entre os fundamentos do marco regulatório estão a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos.

De acordo com Amaral (2003), a partir da redemocratização e com a promulgação da Carta Magna de 1988 - a constituição cidadã - os direitos sociais nela contemplados permitiram a proliferação e amadurecimento de iniciativas da sociedade civil, contribuindo para o avanço do terceiro setor na consecução de ações de interesse público e firmando a expansão do terceiro setor. Ainda segundo a autora, "há um número significativo de entes do terceiro setor dispostos a ocupar espaços como atores sociais e políticos e a combinar a defesa da cidadania e da democracia participativa com iniciativas imediatas e colaborativas para os problemas sociais" (Amaral, 2003, p.47).

Assim, ao longo dos anos, pode-se observar um aumento da participação das organizações da sociedade civil na execução e desenvolvimento de políticas públicas juntamente com a administração pública em todos os níveis federativos. No Estado de Minas Gerais, uma das formas de financiamento dessas organizações ocorre através da celebração de parcerias que utilizam recursos advindos das emendas parlamentares impositivas, previstas no artigo 160 da Constituição mineira (Minas Gerais, 1989). Respeitado o limite orçamentário definido pelo §4º do mesmo artigo, cada parlamentar, por meio das transferências com finalidade definida, pode indicar determinado volume de recursos para algum projeto ou atividade desenvolvida por Organizações da Sociedade Civil, considerando a existência de finalidade com interesse público e recíproco.

Dessa forma, as emendas parlamentares representam uma boa oportunidade de financiamento das atividades desenvolvidas pelo terceiro setor no território mineiro. Atualmente, a Constituição mineira determina que pelo menos 2% da receita corrente líquida prevista no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) seja aplicado em programas e ações a critério de cada deputado, incentivando a participação do Poder Legislativo no orçamento e na discussão das agendas prioritárias da sociedade. Esse valor é bastante significativo e, a partir da sua aplicação, espera-se que os resultados sejam percebidos pela população beneficiária das políticas desenvolvidas por meio desses recursos. Logo, tendo as organizações da sociedade civil importante participação na consecução de políticas públicas essenciais como a saúde, educação, segurança e assistência social, espera-se que elas tenham capacidade de gerar impactos positivos sobre indicadores dessas áreas de atuação governamental.

Dentro desse processo de participação do Poder Legislativo no orçamento estadual, para que os recursos advindos das emendas parlamentares sejam, de fato, empregados de forma eficiente é necessário entender de que forma essa alocação vem sendo realizada e a capacidade das organizações da sociedade civil em prover resultados aptos a impactar positivamente indicadores socioeconômicos. Assim, diante da representatividade desses recursos, é preciso alocá-los da melhor maneira possível a fim de que a atividade desenvolvida pelas organizações da sociedade civil possa complementar as ações governamentais direcionadas ao desenvolvimento socioeconômico do Estado de Minas Gerais. Ressalta-se que para que isso ocorra, também é necessário que existam instrumentos aptos a ajudar os parlamentares a alocar os recursos de forma mais eficiente e estratégica possível, considerando a *expertise* das entidades e as necessidades locais.

Outra importante questão se relaciona à oportunidade alocativa contida nas emendas relacionadas ao terceiro setor, haja vista que essa forma de captação de recursos pelas entidades é um meio para garantia da continuidade de suas atividades e atendimento aos seus beneficiários. De acordo com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), as OSC brasileiras passam dificuldades de financiamento para desenvolvimento das suas atividades e a falta de recursos, muitas vezes, leva ao fechamento de entidades menos estruturadas ou com dificuldades de gestão (Mello; Pereira, 2020, p.1).

Dessa forma, considerando as emendas parlamentares como uma fonte de financiamento, entender a importância da alocação desses recursos pelo legislativo é também uma forma de fomentar a utilização desse instrumento em busca do fortalecimento das atividades executadas pelas OSC.

O terceiro setor vem ganhando espaço na consecução de políticas públicas essenciais para a população brasileira juntamente com a administração pública, através de parcerias regulamentadas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei nº 13.019. No caso da saúde, por exemplo, o panorama das Organizações da Sociedade Civil elaborado pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) mostrou que, em 2019, 56% dos hospitais filantrópicos brasileiros eram administrados por organizações sem fins lucrativos (ABONG, 2019).

Paralelamente, após promulgação da Emenda Constitucional 96 (Minas Gerais, 1989), que tornou obrigatória a execução das emendas individuais dos deputados ao Orçamento do Estado, até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, o Poder Legislativo mineiro ganhou um papel importante no orçamento público. Considerando que estes recursos podem ser destinados à celebração de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, o terceiro setor ampliou as oportunidades de financiamento através destes instrumentos.

Assim, este projeto justifica-se, no âmbito teórico, pela baixa produção acadêmica direcionada ao estudo da relação entre o terceiro setor e o Poder Legislativo, a partir de uma fonte de financiamento que vem se apresentando como uma possibilidade cada vez mais utilizada nos últimos anos. Além disso, no âmbito empírico, entender como vem sendo realizada a alocação destes recursos possui uma relevância prática que pode ser utilizada para a melhoria das indicações parlamentares, notadamente, em relação ao fomento da celebração de parcerias MROSC com as organizações da sociedade civil. Logo, entender a lógica da alocação desses recursos é criar oportunidade de reflexão que resulte na melhoria das políticas públicas executadas pelo terceiro setor, gerando maior satisfação das demandas atuais da população.

Assim sendo, o presente trabalho possui como objeto de estudo o financiamento do terceiro setor pelo poder legislativo mineiro com foco na análise alocativa das emendas parlamentares direcionadas às organizações da sociedade civil. Busca-se compreender de que forma esses recursos são alocados, além de como se dá o fomento ao terceiro setor, em determinada área temática, por meio das emendas parlamentares em mesorregiões com indicadores socioeconômicos discrepantes.

1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é entender as emendas parlamentares como uma importante fonte de financiamento do terceiro setor, analisando, empiricamente, o volume de recursos empregado e a sua aplicação a partir da regulamentação do MROSC no Estado de Minas Gerais, contendo também um retrato do fomento via legislativo mineiro e do nível de atuação das OSC em mesorregiões com indicadores socioeconômicos discrepantes em determinada área temática.

1.2 Objetivos Específicos

São objetivos específicos do presente trabalho:

a) estudar e revisar a literatura sobre a matéria;

b) realizar um diagnóstico sobre a alocação dos recursos através coleta e tratamento de dados referentes às indicações a partir da publicação do Decreto Estadual 47.132/2014, contendo a identificação: **(i)** da distribuição territorial dos instrumentos; **(ii)** do volume de recursos por região; **(iii)** da forma de aplicação dos recursos e **(iv)** dos órgãos estaduais e programas de governo beneficiados.

c) analisar como se dá o fomento ao terceiro setor por meio das emendas parlamentares e qual é o nível de atuação das OSC em mesorregiões com indicadores socioeconômicos discrepantes em determinada área temática.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA, TERCEIRO SETOR E EMENDAS PARLAMENTARES: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Considerando a multidisciplinaridade do tema de pesquisa, essa seção irá explorar conceitualmente a noção de terceiro setor, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), governança pública e emendas parlamentares, a fim de compreender como esses conceitos se relacionam entre si e, ao mesmo tempo, formam a base teórica para compreensão dos objetivos do presente trabalho. Assim, trata-se de uma revisão não sistemática da literatura.

2.1 Governança Pública: Participação e capacidades da Sociedade Civil

2.1.1 O que é governança pública?

Apesar de seu caráter formalmente privado, o terceiro setor atua e gera resultados no campo governamental, por meio de suas atividades de interesse público que beneficiam a população que é assistida por essas entidades. Diante desse cenário, o conceito de governança pública surge como um instrumento para compreensão das relações entre governo e organizações da sociedade civil, além de suas consequências no campo das políticas públicas. Segundo Teixeira e Gomes (2019), a aplicabilidade da governança está inserida tanto no contexto privado quanto no público, visto que a sua principal função é otimizar os resultados esperados pelos *stakeholders*, sejam eles gestores ou proprietários.

Ainda de acordo com os autores, a expectativa por resultados no campo da administração pública se dá entre os cidadãos, enquanto proprietários, e os gestores públicos, enquanto agentes. Todavia, é importante destacar que nem sempre há objetivos comuns entre proprietários e gestores, levando a um cenário marcado por um conflito de agência ou no intuito de agir, decorrente do desequilíbrio de informações. Para que os resultados sejam alcançados o alinhamento de interesses entre proprietários e administradores é imperativo (Teixeira e Gomes, 2019).

Matias-Pereira (2010) assevera que alguns fenômenos políticos e históricos ocorridos nos últimos trinta anos foram responsáveis por reafirmar o Estado enquanto importante ator para garantia da ordem social e econômica, notadamente, a crise do *Welfare State*, nos países desenvolvidos; a crise do desenvolvimentismo, nos países

periféricos; esgotamento do modelo econômico, evidenciado pela incapacidade fiscal e intervenção; a fragilidade do modelo político, fato gerador de insuficiência de governabilidade; a deficiência do modelo administrativo, que resulta em distorções burocráticas; e a adoção da nova gestão pública, nas suas dimensões econômico-financeira, administrativa-institucional, sociopolítica e ambiental. O autor ainda afirma que:

[...] é essencial que o Estado tenha um perfil inteligente-mediador-indutor, o que exige instituições democráticas sólidas; orientado para eficiência, eficácia e efetividade; busca pela excelência; criação de valor público; flexibilidade e inovação; abordagem gerencial; ethos no serviço público e competência em recursos humanos, entre outras". (Matias-Pereira, 2010, p.111).

Sobre a origem do termo governança pública, Peci et al. (2008) sugerem que ele tenha sido introduzido no âmbito da administração nas últimas duas décadas e afirma que, no contexto europeu e estadunidense, possui uma forte ligação com as reformas neoliberais ocorridas na década de 1980. Os autores ainda destacam que o conceito está inserido sob o "guarda-chuva" da *New Public Management* (NPM) que, em suma, busca soluções para a administração pública a partir de pontos relacionados "à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência" (Peci et al., 2008, p.40).

Contudo, Peci et al. (2008) ressaltam que existem diferenças importantes entre a NPM e governança pública, uma vez que este último demonstra uma sensibilidade contextual e ideológica derivada da cultura política do país em que está inserida, o que não é possível observar na NPM, na medida em que ela é enraizada pela ideologia neoliberal adepta à penetração das forças de mercado no setor público, sem que haja flexibilidade ou relação com os *stakeholders*. Nas palavras dos autores, o conceito de governança pública relaciona-se com a teoria da administração pública na medida em que ele qualifica "as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses)" (Peci et al., 2008, p.42).

Ainda sobre a relação entre os *stakeholders*, Matias-Pereira (2010) assevera que um dos aspectos comumente relacionado à governança tem a ver com os processos de negociação entre os atores sociais, incluindo os procedimentos, práticas, a gestão das interações e de suas interdependências. Ademais, o autor destaca que a governança abarca a legitimidade do espaço público em constituição, a repartição do poder entre governantes e governados, e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (Matias-Pereira, 2010). Sobre a referida descentralização, Peci et al. (2008, p.42) argumentam que "de forma geral, é possível afirmar que processos de desestatização e democratização implementados ao longo desse período consolidaram uma rede de governança baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor". Assim, a governança pública extrapola o cordão do Estado enquanto administração pública, incluindo também o mercado e o terceiro setor como atores que dialogam para o alcance de interesses coletivos.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), a boa governança pública "tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público" (Brasil, 2014, p. 17). O TCU ainda aduz que a governança pressupõe a existência de um sistema pelo qual as organizações são monitoradas e incentivadas com a participação e protagonismo da sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle (Brasil, 2014).

O *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* - CIPFA (2004 apud Brasil, 2014), considera entre os requisitos essenciais para o alcance da boa governança pública **(i)** o direcionamento da ação governamental em busca de resultados para os cidadãos e usuários dos serviços; **(ii)** a existência de mecanismos que sejam capazes de embasar as decisões com informação de qualidade; **(iii)** o envolvimento das organizações parceiras e partes interessadas, dialogando e prestando contas à sociedade; e **(iv)** a transparência sobre a construção das decisões de modo que elas se apresentem de forma motivada e com resultados definidos e planejados.

Observa-se, portanto, que assim como os outros autores até aqui discutidos, a CIPFA (2004 apud Brasil, 2014) confere à governança pública a lógica de uma gestão voltada para a eficiência da ação governamental em busca de resultados que beneficiem os cidadãos e que envolvam a participação da sociedade civil através da transparência e construção conjunta das agendas.

O conceito de governança pública não possui uma abordagem precisa ou uma definição que é parte de um consenso entre os pesquisadores. Todavia, Teixeira e Gomes (2019) assinalam que apesar de sua abordagem ampla e complexa, a depender do contexto em que o conceito está inserido, não há dúvidas quanto ao entendimento pacificado da academia em relação à essencialidade da governança pública para a otimização do desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil e das unidades que o constituem.

2.1.2 Governança Pública e o Terceiro Setor

Conforme abordado na seção anterior, as transformações políticas e socioeconômicas que atravessaram as últimas décadas reafirmaram a posição do Estado enquanto moderador social por meio de suas funções de intervenção e regulação. Diante das crises enfrentadas por países ao redor do globo, notadamente, as fiscais, houve uma mudança no paradigma da administração pública, admitindo-se uma alteração significativa da aproximação do Estado com o setor privado e o terceiro setor (Matias-Pereira, 2010).

De acordo com Peci et al. (2008), essa mudança de paradigma introduziu novos conceitos na relação entre público e privado. Assim, nas palavras dos autores, "conceitos como concessão, regulação e parcerias público- privadas concretizam um novo modelo de Estado, baseado em relações contratuais com o setor privado e responsável por definir objetivos de políticas públicas a serem implementadas com a parceria do privado" (Peci et al., 2008, p.42). Da mesma forma, houve a aproximação do Estado com o terceiro setor, que passou a atuar, em parceria com administração pública, em áreas como a saúde, educação e cultura por meio das organizações sociais (OS), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e os serviços sociais autônomos (SSA).

Ao mesmo tempo, a partir da introdução do conceito de governança na administração pública e da expansão do número de parcerias celebradas entre governo e terceiro setor, Baião et al. (2015, p. 346) afirmam que "houve a necessidade de compreender melhor as consequências e limitações destas formas de interação, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, marcado por características culturais e institucionais distintas das que contextualizam o surgimento dos modelos reformistas nos países "desenvolvidos". Sob essa mesma ótica, Peci et al. (2008) aduzem que admitindo-se a governança pública enquanto um novo modelo de gestão pública faz com que as estruturas e processos da administração se voltem para um modelo de relação entre Estado e sociedade com característica mais fluidas, aproximando-os do setor privado e do terceiro setor. De acordo com os autores, "novos modelos de gestão da governança devem partir de diagnósticos locais, que levem em consideração a estruturação e a força de outros atores, como o setor privado e o terceiro setor" (Peci et al., 2008, p.52).

Ademais, Baião et al. (2015) apontam para um consenso de que, em razão da complexificação das demandas sociais nas últimas décadas, as ações puramente governamentais já não são suficientes para a elucidação de todas elas, mas, da mesma forma, o mercado também não pode ser considerado a única resposta para o enfrentamento dos desafios da gestão pública. Os autores ainda asseveram que há duas vertentes sobre o quão necessárias são as parcerias com o terceiro setor. Alguns estudiosos defendem as parcerias pela sua capacidade em oferecer não somente serviços com maior qualidade e de acordo com especificidades locais, mas também por representarem a oportunidade para que grupos marginalizados possam ser beneficiados, gerando representação e a construção de um capital social sólido.

Por outro lado, há também aqueles que defendam que as parcerias reforçam a dependência dos cidadãos ou retiram a possibilidade de formação de uma associação orgânica para enfrentamento dos problemas sociais (Giddens, 2000; Brinkerhoff, 2002; Doménech, 2005; Hodgson, 2004; Skelcher et al., 2005 apud Baião et al., 2015). Sobre essa divergência, Baião et. al (2015) aduzem que analisar as parcerias sob a lógica da construção do capital social seria mais vantajoso, uma vez que a sociedade civil é considerada um importante ator para a promoção da democracia e do bem-estar social.

Assim, por mais que a função do Estado em promover a mobilização da sociedade civil possa ocorrer de forma ativa, por meio da máquina pública e das políticas públicas, ou diante de sua inação, a necessidade de fortalecer a sociedade civil é preconizada pela maior parte dos autores. Baião et al. (2015) ainda afirmam que esse consenso da literatura deve ser acompanhado pela compreensão das possíveis implicações desse modelo híbrido de ação estatal - administração pública e terceiro setor - objetivando a promoção da democracia e a melhoria dos resultados sociais.

Trazendo a governança pública para a relação terceiro setor e Estado, Kissler e Heidemann (2006) explicam que no modelo dos três setores - primeiro, segundo e terceiro - o Estado tende a assumir um papel de ativador do segundo e terceiro setores com o objetivo de mobilizar recursos e induzir a sociedade civil. Nas palavras dos autores, "o Estado deixa de ser uma instituição que se diferencia de forma clara e distinta do mercado e da sociedade, como acontecia no caso do governo tradicional. Estado, mercado, redes sociais e comunidades constituem mecanismos institucionais de regulamentação, que se articulam em diferentes composições ou arranjos" (Kissler e Heidemann, 2006, p. 485).

Martins e Marini (2010) contribuem para o debate abordando a governança social como um instrumento que traz para a gestão pública elementos caracterizados pela coprodução ou cogestão de políticas públicas por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor. Segundo os autores, a resolução dos desafios impostos pelo mundo contemporâneo requer a construção de um estado-rede, *in verbis*:

Com efeito, o mundo contemporâneo impõe arranjos de governança não apenas estatais para lidar com problemas complexos. Esses arranjos requerem um modelo de governança social, em vez de tipicamente de gestão pública, pondo em operação um tipo de estado-rede, com caráter consensual, relacional e contratual, caracterizado pela coprodução ou cogestão de políticas públicas por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor. Destaca-se a necessidade dessas esferas, visto que cada uma delas possui limitações e vantagens comparativas. Assim, por exemplo, o Estado promove equidade, mas é menos eficiente, ao passo que o mercado apresenta grande eficiência, mas é insensível em equidade. O terceiro setor é virtuoso porque é o domínio do valor, da causa, mas sua natureza não é regra de direito. (Martins e Marini, 2010, p. 21)

Ainda de acordo com Kissler e Heidemann (2006), a governança é utilizada como um conceito chave para a coordenação de determinadas atividades tanto para um setor da economia quanto para uma organização. Tradicionalmente, havia certas formas de governança para determinadas relações, como se observava na hierarquia presente entre Estado e mercado. Todavia, os autores assinalam que houve uma mudança desse paradigma. Muitos estudos empíricos atuais, apontam para um "mix de governança", caracterizado por estruturas mistas, ou híbridas, em que atuam diferentes mecanismos de gestão - controle hierárquico, concorrência, confiança e solidariedade (Kissler e Heidemann, 2006, p. 486).

Nesse sentido, o referido "mix de governança" admite que as dinâmicas da ação coletiva e a interrelação entre os atores de forma horizontal fazem mais sentido no contexto atual do que uma noção de Estado ou sistema de governo que é distante e detêm o monopólio das decisões e da efetivação (ação) das agendas governamentais. Com a quebra do paradigma, inaugura-se uma perspectiva em que o Estado deixa de ser um ator hierárquico, que realiza a gestão de forma vertical, para focar na cooperação com a sociedade e as organizações empresariais, por meio de parcerias estratégicas (Kissler e Heidemann, 2006). Os autores ressaltam que "a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil - comunicação e confiança" (Kissler e Heidemann, 2006, p. 486).

Destarte, pode-se observar que a governança pública tem como uma de suas características a aproximação da administração pública com o setor privado e o terceiro setor de forma horizontal. Assim, Estado, mercado e organizações da sociedade civil atuam de forma conjunta para a construção de resultados. O capital social, resultado dessa interação, é responsável pela promoção da democracia e a melhoria dos resultados sociais, evidenciando a importância de um modelo de governança que traga a sociedade civil para fazer parte da construção e da efetivação de agendas governamentais. De acordo com Bliacheriene et al. (2013), a governança e a boa gestão pública devem estar sob a égide da transparência e da publicidade, de modo que o conceito de *accountability* seja efetivado, possibilitando aos cidadãos a oportunidade de cobrar os agentes governamentais por suas ações através de mecanismos de responsabilização pelas falhas no desempenho de suas atividades.

Logo, assim como visto anteriormente, se o terceiro setor é um dos *stakeholders* presentes na governança pública, ele também deve ser transparente, principalmente quando é fomentado pela iniciativa estatal por intermédio de recursos públicos. Nesse sentido, Tondolo et al. (2016) assinalam que apesar de a maioria das organizações sociais serem idôneas, desenvolvendo atividades que beneficiam seu público alvo e utilizando recursos públicos e privados de forma correta, o terceiro setor já enfrentou momentos de muita descrença em relação a sua integridade, principalmente, pela ocorrência de vários escândalos envolvendo Organizações Não-Governamentais (ONG) na última década. Essa realidade tornou necessária a reformulação de contratos e parcerias pelos órgãos fomentadores e a introdução de ferramentas gerenciais mais sólidas e capazes de prover informações de qualidade e com segurança.

Houve, portanto, uma incorporação de instrumentos já utilizados por empresas e governo no ambiente de gestão das organizações do terceiro setor (Tondolo et al. ,2016). Ainda segundo Tondolo et al. (2016, p.9), as organizações do terceiro setor são regidas por três conceitos contábeis relacionados à transparência: " (i) disclosure, que significa a evidenciação e/ou divulgação de informações da organização; (ii) compliance, se refere à conformidade legal da organização; e, (iii) accountability, se refere a prestação de contas da organização". Quanto à prestação de contas, notadamente, quando as organizações utilizam recursos de origem pública, é importante ressaltar a sua importância para o contexto da governança pública. Os autores afirmam que a prestação de contas tem como um de seus objetivos legitimar e fortalecer a imagem da organização por meio do atendimento das expectativas dos stakeholders envolvidos que é comprovado a partir de processos e resultados sociais almejados pelo investimento de recursos em atividades que buscam o desenvolvimento social (Coule, 2015 apud Tondolo et al, 2016).

Além da transparência, outra importante dimensão da governança pública está relacionada ao alcance eficiente de resultados. Martins e Marini (2010, p. 29) afirmam que "uma boa gestão pública é aquela que alcança resultados, e, no setor público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou empresas, criando valor público".

Os autores elencam nove fatores que, juntos, são essenciais para um bom modelo de gestão para resultados, *in verbis*:

Muitos autores, gestores e estudiosos da administração pública atribuem diferentes pesos a vários fatores promotores de resultados, tais como **consciência estratégica** (formulação compartilhada e comunicação da estratégia), **liderança** (capacidade de influenciar e mobilizar pessoas), **estrutura** (definição clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade), **processos** (definição detalhada de procedimentos), **projetos** (desdobramento de resultados em ações que perpassam estruturas e processos que se submetem a regimes intensivos de monitoramento), **contratualização** (pactuação de resultados mediante mecanismos de monitoramento e avaliação e incentivos), **pessoas** (dimensionamento de equipes, capacitação, comprometimento, alinhamento de valores), **tecnologias de informação e comunicações** (inovação e integração tecnológicas, automação), **recursos financeiros** - disponibilidade, previsão e regularidade de fluxo (Martins e Marini, 2010, p. 29).

Para além disso, os autores ressaltam que a gestão para resultados não se limita apenas identificar as expectativas dos beneficiários da gestão governamental. É necessário que na fase de implementação das agendas haja mecanismos e instrumentos sólidos de monitoramento e avaliação, a fim de se criar um ambiente favorável à transparência e à responsabilização dos gestores, além da correção de inconsistências identificadas ao longo do processo (Martins e Marins, 2010). Teixeira e Gomes (2019) também abordam a aferição de resultados como uma forma de mensuração do desempenho da administração e do alcance dos seus objetivos, atrelado aos mecanismos de controle e a governança, uma vez que, atualmente, "o debate principal não é se o Estado continua sendo ou não o provedor de bens e serviços públicos, mas sim se o desempenho público e os resultados estão sendo alcançados pelos governos na provisão pública à sociedade" (Teixeira e Gomes, 2019, p.534)

2.2 O Terceiro Setor e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

Conforme abordado na seção anterior, a governança pública admite o terceiro setor como um importante parceiro da administração pública na geração de resultados de interesse público e coletivo. Assim, no contexto da presente pesquisa, é relevante entender as origens do terceiro setor, como se dá a sua atuação e os instrumentos normativos que subsidiam as parcerias celebradas entre as OSC e administração pública.

2.2.1 Conceito e histórico do terceiro setor no Brasil

Em primeiro lugar, faz-se necessária a apresentação do conceito e um breve retrospecto histórico do terceiro setor para posterior entendimento das suas relações com o Estado, a sociedade, a governança e as políticas públicas. Na perspectiva do senso comum, o terceiro setor é sempre vinculado àquelas instituições que não são públicas, mas que exercem funções de interesse social, geralmente, filantrópicas e associadas ao voluntariado e às organizações religiosas.

Todavia, Gonçalves (2006) esclarece que o terceiro setor é formado por uma grande diversidade de instituições, que desenvolvem inúmeras atividades e atuam em diversas áreas da sociedade, com o objetivo de encontrar soluções para os problemas da população. De forma objetiva, Gonçalves (2006, p. 101) define o terceiro setor como "o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento". Percebe-se que efetivamente há uma desvinculação dessas organizações dos setores tradicionais - Estado e mercado - uma vez que elas assumem características de ambos e, ao mesmo tempo, não se encaixam completamente no modelo binário de público e privado. Sobre essa questão, Amaral (2003, p.35) aduz que:

Nas últimas duas décadas, emergiram novas instituições que, preocupadas com problemas como meio ambiente, saúde, educação, assistência social e direitos humanos, não se encaixavam nas demarcações institucionais a que a sociedade tinha se acostumado. Não eram entidades governamentais, portanto, uma vez que não tratavam de serviço público nos moldes habituais nem de iniciativas do setor empresarial, que substituíam, lucrativamente, a ausência do poder público em atividades sociais. (Amaral, 2003, p.35)

Observa-se que a autora destaca o surgimento dessas instituições com atuação paralela ao primeiro e segundo setor em temas como meio ambiente, saúde, educação, assistência social e direitos humanos. Amaral (2003, p.35) ainda esclarece que é possível reconhecer o terceiro setor como sendo algo intermediário entre o Estado e o mercado, uma vez que sua atuação está direcionada à provisão de bens de interesse de amplos segmentos da sociedade e que se constitui de instituições de caráter privado e sem fins lucrativos.

Nesse mesmo sentido, Mendes (1999, p.72) afirma que o terceiro setor pode ser entendido como "sendo o segmento social difuso que atua entre o Estado e o mercado e reúne um grande número de organizações de natureza jurídica privada e sem fins lucrativos". Sobre a história do terceiro setor no Brasil, Mendes (1999, p.74) esclarece que o assunto nunca foi alvo de estudo sistemático pelos historiadores, tampouco privilegiado pelas pautas de discussão social. Assim, a sua visibilidade assume caráter fragmentado e descontínuo, sem protagonismo frente a outros problemas envolvendo o Estado, a sociedade, o público e o privado.

No contexto colonial, Landim (1993 apud Mendes, 1999, p.74), ressalta que o papel da Igreja Católica sempre foi uma das bases da legitimação do Estado colonizador e, por isso, teve participação fundamental para o início da filantropia em território brasileiro, uma vez que detinha o poder de iniciativa e valores morais que também se relacionavam à essa atividade. Ainda de acordo com Landim (1993 apud Mendes, 1999, p.75), até as primeiras décadas do século XX, a filantropia permaneceu sob o monopólio da Igreja Católica, visto que todas as transformações institucionais e políticas - da colônia ao Estado Novo - até então decorreram da influência política vinculada aos grandes latifundiários e à Igreja. Nas palavras de Landim (1993 apud Mendes, 1999, p.75):

Apesar de não o formular em termos de uma política clara, reservaram em seu projeto centralizador e autoritário um papel às entidades sem fins lucrativos, sobretudo, como se viu, as religiosas, nos vários campos das políticas públicas. Recebem isenções, incentivos fiscais e financiamento governamental, escolas religiosas, hospitais e obras sociais ligadas a igrejas — afinal, o que mais se estrutura em termos de assistência e prestação de serviços públicos até os anos 30. Valeria ressaltar também a presença, nesse universo filantrópico, de entidades fundadas por colônias de imigrantes ou de estrangeiros, como as escolas alemãs, francesas, americanas, ou hospitais de grande porte como a Beneficência Portuguesa, o Sírío Libanês, etc. (Landim, 1993 apud Mendes, 1999, p.75)

A partir da década de 1950, as transformações político-administrativas que atravessaram a sociedade brasileira trouxeram novas características à essas atividades, conferindo maior proximidade ao conceito atual de terceiro setor. Segundo Mendes (1999), essas transformações permitiram o surgimento de um grande número de associações civis e sindicatos que, apesar de formalmente ligadas ao Estado, buscavam atender aos interesses da classe média intelectualizada, dando origem às ONGs (Organizações Não-Governamentais).

Já no contexto da ditadura militar, os movimentos sociais opositores ao regime ocuparam os espaços nos quais o Estado ainda tinha dificuldade de se fazer presente, executando projetos de curto alcance ou de pouca visibilidade. A Igreja Católica permanece com atuação marcante junto às ONG, mas, àquele tempo, já estava dividida entre o grupo que apoiava os militares e os grupos ligados à Juventude Universitária Católica - JUC e a Juventude Operária Católica - JOC, estes últimos realizando esforços para a reaproximação entre a igreja e a sociedade brasileira (Mendes, 1999, p.76). Ainda segundo Mendes (1999, p.76), os "movimentos antiditadura/antigoverno iriam delinear uma postura e uma lógica de organização e atuação que se tornaram a marca registrada das instituições do Terceiro Setor das décadas de 70 e 80, passando a ser reconhecidas como ONGs na década de 90".

Oliveira e Godói-de-Sousa (2015) afirmam que as circunstâncias políticas trazidas pela ditadura militar e, mais tarde, a quebra do ciclo de desenvolvimento econômico no início dos anos 1980 foram responsáveis pelo aumento da inflação e, por consequência, potencializaram o aumento da pobreza e desigualdades sociais em território brasileiro, o que tornou fértil o campo para surgimento de novas ONG. Para Gohn (2011 apud Oliveira e Godói-de-Sousa, 2015, p. 186), a partir da ditadura militar pode-se observar uma acentuada transferência de responsabilidade no atendimento de demandas sociais do Estado para as ONG, que ficaram responsáveis pela execução dos programas sociais, mas sob a gestão e controle dos recursos por parte do governo.

Nesse contexto, pode-se observar o início entre as parcerias entre as organizações da sociedade civil e o Estado, como uma alternativa para a insuficiência da ação governamental em áreas mais especializadas como saúde, defesa de minorias, defesa da mulher e meio ambiente, o que resultou na multiplicação do número de ONG pelo Brasil (Mendes, 1999). O amadurecimento do terceiro setor durante a segunda metade do século XXI e o processo de redemocratização do Brasil levaram a maior articulação das ONGs, o que culminou, em 1991, na criação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e na consolidação da relevância que hoje apresenta o Terceiro Setor (Oliveira e Godói-de-Sousa, 2015).

Nesse momento, isto é, a partir da década de 1990, o terceiro setor passou por um processo de desenvolvimento e profissionalização de suas atividades. De acordo com Oliveira e Godói-de-Sousa (2015), o surgimento do GIFE, ou Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, reunindo organizações de origem privada que financiavam ou executavam projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público, em 1995, representou uma evolução no processo de desenvolvimento da cidadania empresarial. Ainda segundo os autores, a expressão "terceiro setor" ganhou força e se popularizou após a criação do GIFE e, além disso, houve o surgimento de um cenário favorável para a implementação de programas, como o "Programa Comunidade Solidária", que tinham como premissa a "articulação entre a sociedade brasileira, o governo e as empresas, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate à pobreza e à exclusão social" (Peres, 2005 apud Oliveira e Godói-de-Sousa, 2015, p. 188).

O referido momento histórico também foi fértil para as inovações legislativas e institucionais que auxiliaram e impactam o desenvolvimento do terceiro setor até os dias atuais. Oliveira e Godói-de-Sousa (2015) destacam: a criação da RITS - Rede de Informações do Terceiro Setor; a Lei 9.608/1998, que dispõe sobre o serviço voluntário; a Lei 9.790/1999, que dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); a criação dos centros de Estudos do Terceiro Setor na Academia; a Lei 10.406/2002, Novo Código Civil, que enquadrou as sociedades civis em associação ou fundação; e a criação do Mapa do Terceiro Setor pela Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) relevante base de dados eletrônica de organizações atuantes. Todo o progresso institucional, político e legislativo voltado para o terceiro setor culminou, mais tarde, na criação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014), que será objeto de estudo nas seções seguintes.

Em suma, Amaral (2003, p.36) esclarece que "em âmbito nacional, a expansão do terceiro setor é, em parte, fruto da redemocratização do país, que contribuiu com a proliferação e o amadurecimento de iniciativas da sociedade civil, e da crescente incorporação de noções como a responsabilidade social". Dessa forma, a formação do conceito do terceiro setor está diretamente ligada à transformação da sociedade brasileira ao longo das últimas décadas, notadamente, em relação à incorporação de

noções de responsabilidade social que ultrapassaram aquelas relacionadas às ações governamentais.

2.2.2 O MROSC e a introdução do conceito de OSC

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, instituído pela Lei nº 13.019/2014, estabeleceu um regime jurídico próprio para as parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil que, até então, estavam sujeitas às regras dos convênios previstas na Lei nº 8.666/1993 e nos normativos infralegais, que tinham características voltadas para a cooperação entre entes federados, não entre Estado e OSC. De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2019), o cenário pré MROSC era composto pela ausência de normas claras e específicas; multiplicidade de instrumentos; pelas sucessivas alterações das normas e pela incapacidade de abrangência da totalidade de OSC. A ENAP (2019, p.19) assinala que, *in verbis*:

A utilização de instrumentos genéricos para formalizar as parcerias deixava, assim, de considerar um importante conjunto de complexidades e especificidades próprias das organizações, especialmente as que decorrem do fato de que essas organizações possuem natureza privada sem fins lucrativos e, portanto, gozam de liberdade de auto-organização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (artigo 5º, inciso XVIII da Constituição Federal). (ENAP, 2019, p..19)

Ainda segundo a ENAP (2019), a flagrante insegurança jurídica envolvendo as parcerias gerou uma onda de criminalização das organizações e dos movimentos sociais que celebravam acordos com a administração pública. Logo, "tornou-se urgente o estabelecimento de normas claras que pudessem reconhecer as especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos e, ao mesmo tempo, oferecer mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos" (ENAP, p.15). Todo esse contexto, portanto, tornou a criação de um marco regulatório voltado para as OSC algo prioritário na agenda governamental.

A promulgação do MROSC (Lei 13.019/2014) também significou a consolidação do termo "organizações da sociedade civil" que, a partir de então, passou a abarcar todas aquelas entidades consideradas privadas; nascidas da livre organização e da participação social da população e que desenvolvem ações de interesse público sem visar o lucro, incluídas as cooperativas e as organizações

religiosas que atendam a determinados requisitos. De acordo com o art. 2º da Lei 13.019/2014 (Brasil, 2014):

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

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

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; [...] (BRASIL, 2014)

Dessa forma, diversas entidades, como as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), antes denominadas "Organizações Não Governamentais" (ONGs), passaram a ser referidas como "Organizações da Sociedade Civil" (OSC). Landim (1993 apud Mendes, 1999), aduz que o termo ONG traz uma conotação negativa e contraposta dessas entidades em relação ao governo, como algo independente ou sem relação, o que não se vê na prática. Nos últimos anos, o que se vê entre Estado e sociedade civil é a convergência de interesses e a busca pelo atendimento às demandas públicas, assim, pode-se dizer que a nova nomenclatura firmada pelo MROSC atende melhor à posição ocupada por essas entidades enquanto promotoras do desenvolvimento econômico e social da sociedade brasileira, o que será demonstrado ao longo do presente trabalho.

Nos termos da Lei nº 13.019/2014, o MROSC institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente

estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (Brasil, 2014).

Nota-se, portanto, que as parcerias pressupõem a existência de interesse público e recíproco entre a administração pública e as OSC; além disso, suas atividades devem ser preestabelecidas em planos de trabalho firmados em três possíveis tipos de instrumento que devem prever as ações de ambas as partes para garantir a mútua cooperação. O art. 2º da Lei 13.019/2014¹, estabelece o conceito e diferencia os três possíveis instrumentos a serem celebrados entre a administração pública e as OSC. Em relação ao termo de colaboração e ao termo de fomento, ambos foram criados para possibilitar a transferência de recursos públicos às OSC, mediante a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. A diferenciação entre esses instrumentos está no propósito da parceria enquanto instrumento legítimo para estabelecer relações entre as organizações e o poder público (Brasil, 2014).

De acordo com a ENAP (2019), o termo de colaboração é utilizado para que as OSC auxiliem a administração pública em determinada política pública, por meio de um plano de trabalho induzido pelo estado, contendo objetos, indicadores e metas mínimas preestabelecidas em edital. Já o termo de fomento é utilizado para incentivar o desenvolvimento de determinada atividade de interesse público, atendendo uma demanda da própria OSC que, por sua vez, possui maior participação na construção do plano de trabalho. Ainda segundo a ENAP (2019, p.20), no contexto das parcerias entre estado e OSC, o termo de fomento e o termo de colaboração representam "instrumentos próprios e adequados para tais relações, em substituição aos convênios – a lei reconhece essas duas dimensões legítimas de relacionamento entre as organizações e o poder público". O terceiro instrumento, denominado acordo de cooperação é conceituado pelo inciso VIII-A do art. 2º da Lei 13.019/2014², também

¹ Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]

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;

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; [...]

² Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]

VIII-A - 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

pressupõe a existência de interesse público e recíproco entre organizações e administração pública, mas, diferentemente dos outros dois, não envolve a transferência de recursos financeiros. A ENAP (2019) assevera que o acordo de cooperação é utilizado para parcerias que envolvem objetos mais simples, como por exemplo, a celebração de comodato, a doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial entre a administração pública e as OSC, a fim de fortalecer a estrutura das entidades e, por conseguinte, a sua capacidade de atendimento à população.

Para além dos instrumentos, o MROSC também define critérios e fases para que as parcerias sejam operacionalizadas por todos os entes federados. Segundo a ENAP (2019), são 05 (cinco) as etapas previstas pela Lei 13.019/2014: **(i)** planejamento, que consiste na elaboração dos editais de chamamento público, na definição do objeto e custos envolvidos na parceria, além do dimensionamento do plano de trabalho; **(ii)** seleção, que consiste na realização do chamamento público para definição da OSC que executará a parceria; **(iii)** execução, que consiste a aplicação efetiva dos recursos financeiros e desenvolvimento das atividades previstas no plano de trabalho; **(iv)** monitoramento e avaliação, que tem como objetivo o apoio constante da execução através de visitas in loco, aplicação de pesquisas com o público-alvo e no acompanhamento dos dados e informações gerados pela parceria para aferição de seus resultados; e **(v)** prestação de contas; cujo objetivo central é verificar a correta aplicação dos recursos empregados na parceria.

Além das fases supracitadas, a Lei 13.019/2014 ainda define mecanismos de participação social por meio dos Conselhos de Fomento e Colaboração (CONFOCO), meios de promoção da transparência e as responsabilidades e sanções aplicáveis em caso de descumprimento da legislação (Brasil, 2014). Importante destacar que o MROSC estabelece normas gerais para as parcerias celebradas entre a administração pública e as OSC, mas é facultado a cada ente federado a sua regulamentação. Em 2017, o Estado de Minas Gerais publicou o Decreto nº 47.132 e a partir de então, as parcerias celebradas envolvendo a transferências de recursos

finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; [...]

financeiros ou patrimoniais estaduais - objeto do presente trabalho - passaram a ser regidos também pela norma infralegal.

De acordo com Leichsenring et al. (2020, p.16), a Lei 13.019/2017 - ou MROSC - foi capaz de fortalecer o regime jurídico das parcerias uma vez que:

(i) define princípios, diretrizes e critérios pertinentes para a alocação de recursos em atividades e projetos de interesse público desenvolvidos por OSCs;

(ii) fixa os correspondentes parâmetros de eficácia e efetividade, impondo a priorização do controle por resultados;

(iii) sujeita os processos de parcerias – em suas etapas de formação, execução e prestação de contas – aos instrumentos de participação e de controle social.

Percebe-se, portanto, que o MROSC representou um avanço importante para o estreitamento das relações entre o Estado e as OSC, na medida em que estabeleceu um marco jurídico robusto para garantir segurança jurídica e a correta utilização dos recursos públicos empregados nas parcerias, considerando o estabelecimento de mecanismos de controle como o monitoramento e a avaliação de resultados, além da prestação de contas.

2.2.3 O Terceiro Setor enquanto executor de políticas públicas

No contexto das parcerias entre Estado e Terceiro Setor, é pressuposto que haja transferência da legitimidade da ação governamental entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC). Sobre essa questão, Junqueira (2004) aduz que a descentralização da atuação estatal transfere para a sociedade a possibilidade da produção de bens e prestação de serviços que são de responsabilidade originária do Estado, de modo que este último mantenha sob seu âmbito de atuação a garantia do atendimento do interesse público por parte dos atores sociais por intermédio das normas, da avaliação e do controle de qualidade.

Contudo, o autor assevera que não há como a sociedade substituir o Estado e vice-versa, seja qualquer for o sistema, portanto, é necessário entender o que é possível transferir, para quem e como. Junqueira (2004) ainda aponta que o deslocamento do poder de decisão decorrente da descentralização tem como consequência a democratização da gestão, visto que ela tende a estimular a dinâmica

participativa por meio da ampliação dos canais de comunicação que, antes, estavam sob o monopólio da administração pública.

Nas palavras do autor, "a descentralização passa a constituir um fator importante para estimular a dinâmica participativa, mediante a abertura de canais de comunicação entre os usuários e as organizações descentralizadas, permitindo que os primeiros façam chegar suas necessidades a quem tem o poder de decidir" (Junqueira, 2004, p.32).

Ainda sobre a descentralização, Mello et al. (2019) afirmam que as inovações institucionais com o objetivo de promover a participação política vem fomentando a proliferação de novos arranjos que permitem a descentralização da tomada das tomadas de decisão. Nos últimos anos, pode-se observar a ampliação das instâncias democráticas de participação que podem ser creditadas a dois fenômenos, nas palavras dos autores: "primeiramente, pela ampliação da presença de atores da sociedade civil, dotados de maior ou menor grau de institucionalização, na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas; e, em segundo lugar, pelo crescimento expressivo de canais institucionais no âmbito da estrutura estatal" (Mello et al., 2019, p.12).

Nesse sentido, a introdução das OSC no contexto das diferentes fases das políticas públicas tem como ponto de partida a sua crescente participação nos espaços de participação democrática tanto nas estruturas estatais, quanto em suas próprias. Mello et al. (2019) asseveram que essa participação no ciclo de políticas públicas é compreendida de forma diversa pela academia, no que se refere às suas vantagens e desvantagens, considerando a percepção de todos os atores envolvidos, sejam representantes do Estado ou das próprias organizações.

Como pontos positivos, os autores destacam a agilidade, flexibilidade, proximidade da população atendida, ausência de interesses político partidários e ação orientada por valores e causas; todas essas características fazem com que o terceiro setor se descole do setor público e do mercado. Por outro lado, pode-se destacar com pontos negativos os desafios relacionados à manutenção das políticas, ao excesso de requisitos cobrados das entidades, à potencial ingerência estatal nas etapas de execução dos projetos ou mesmo às disputas políticas, que colocam em risco a

autonomia e a liberdade das entidades enquanto executoras das políticas (Abreu et al., 2013 apud Mello et al., 2019).

Sob a perspectiva do Estado, Mello et al. (2019, p.18) destacam que a execução de políticas públicas pelo terceiro setor é vista como "mecanismo de fortalecimento das políticas públicas, na medida em que contribuem para expandir o raio de ação, ampliar a legitimidade em torno da ação governamental ou mesmo aprimorar esforços voltados para a democratização de espaços públicos mediante a inclusão de novos atores na produção de políticas". No entanto, os autores também advertem que essa visão está limitada sob uma perspectiva de que as parcerias entre Estado e OSC são complementares e, portanto, não substituem a ação direta da administração pública na provisão de serviços e bens públicos.

Amaral (2003) também contribui para o debate afirmando que a capacidade do terceiro setor em executar políticas públicas em parceria com o Estado e as empresas privadas é ampla, considerando os processos de interação e corresponsabilidade. A autora ainda afirma que o sucesso das parcerias depende necessariamente da capacidade das organizações da sociedade civil em "realizar e construir caminhos para o encaminhamento de problemas sociais, apoiada numa gestão profissional" (Amaral, 2003, p.18). Justificando, assim, o investimento público e privado, seja por qualquer uma das suas modalidades de financiamento.

2.3 As emendas parlamentares e o processo de alocação dos recursos

Além das bases teóricas relacionadas à governança pública e ao terceiro setor, o presente estudo exige a compreensão da perspectiva vinculada às emendas parlamentares, uma vez que um de seus objetivos é entender o Poder Legislativo enquanto um importante ator de fomento às atividades desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC).

2.3.1 O papel do legislativo no orçamento público

De acordo com Ribeiro (2022), o Estado Democrático de Direito se estrutura, entre outros elementos, com base no orçamento público: instrumento capaz de indicar e materializar o financiamento de políticas públicas que subsidiam o cumprimento de direitos fundamentais e incentivam a economia produtiva. Ainda segundo a autora, o princípio da legalidade impõe que as receitas e despesas sejam estimadas via projeto

de lei que garanta a participação e a discussão dos membros dos poderes legislativo e executivo, visando satisfazer as demandas sociais.

Nesta senda, Torres (2014) aduz que "a lei orçamentária é a que reclama mais atenção sobre a satisfação das despesas dos órgãos estatais e dos serviços públicos, para o atendimento das necessidades coletivas amparadas pela Constituição, com as ações de intervencionismo e dos fins constitucionais do Estado" (Torres, 2014, p. 346). Torres (2014) ainda afirma que a instrumentalização da atividade financeira do Estado, por meio da peça orçamentária, tem como objetivo conferir unidade e sistematicidade às despesas públicas e, ao mesmo tempo, integrá-las com a política de intervenção na ordem econômica-social. Dessa forma, o autor atribui cinco funções ao orçamento público:

(a) Função de limitação legislativa - ao autorizar a realização de despesas, o orçamento estabelece verdadeira limitação à Administração Pública, por vinculação das autoridades à observância de seus critérios, por parametrização obrigatória. **(b)** Função de planejamento - ao orçamento cabe harmonizar o planejamento público nacional com as medidas de intervencionismo ou de dirigismo constitucional, segundo os planos e programas destinados a reduzir desigualdades regionais, redistribuição de rendas e promover o desenvolvimento nacional. **(c)** Função de transparência - com o orçamento tem-se a função de publicidade e transparência das contas públicas, mediante amplo acesso parlamentar, do povo e da opinião pública às estimativas de receitas e discriminação das despesas a serem autorizadas pelo Parlamento. **(d)** Função de efetividade dos direitos e liberdades fundamentais, tanto na atribuição de créditos orçamentários para esta missão, quanto pela proteção daqueles que possam suportar custos ou sacrifícios adicionais. **(e)** Função de controle - o orçamento permite o controle político pelo Poder Legislativo sobre a proposta orçamentária dos poderes e da Administração Pública em geral. (Torres, 2014, p. 349)

Nessa perspectiva, percebe-se que o orçamento público é um instrumento de cunho jurídico e de planejamento governamental que busca atender aos mandamentos constitucionais e aos anseios sociais. Ademais, é importante reconhecer a peça orçamentária como um mecanismo de controle das contas públicas, efetivado por meio da transparência, coordenação da alocação de recursos públicos e de eficiência e efetividade para o uso destes (Torres, 2014).

Para além do poder de controle que o Legislativo possui no processo orçamentário, evidenciado pela função de limitação legislativa (aprovação da lei orçamentária) e pela função de controle contábil, financeiro, operacional e patrimonial, o instituto das emendas parlamentares confere maior participação das casas legislativas no processo decisório de alocação dos recursos. Assim, elas compõem o

sistema orçamentário "como uma forma de os parlamentares serem capazes de influenciar a formação das leis orçamentárias" (Ribeiro, 2022, p. 36).

No contexto da União, em cenário anterior a 2013, as emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) possuíam caráter autorizativo e, portanto, dependiam da vontade do Poder Executivo para serem efetivadas. Esse poder discricionário, era visto como um instrumento de barganha, uma vez que os deputados que votavam com o governo costumavam ter suas emendas executadas com maior facilidade (Ribeiro, 2022). Já em 2013, a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares se tornou obrigatória por meio da aprovação da Lei Federal 12.919/2013, o que mais tarde foi constitucionalizado pela Emenda à Constituição nº 86/2015. A partir de então, diversas alterações legais e constitucionais consolidaram a força do legislativo no orçamento garantindo: a vinculação de 1,2% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior, a realização de transferências especiais para Estados, Municípios e Distrito Federal, sem finalidade definida e a criação das emendas impositivas de bancada (Ribeiro, 2022).

As inovações constitucionais ocorridas nesse período migraram para o contexto dos Estados logo em seguida. Em Minas Gerais a Emenda Constitucional (EC) nº 96/2018 introduziu a figura das emendas individuais impositivas, garantindo a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações incluídas na LOA em montante correspondente a 1% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior, sendo 50% deste percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde (Minas Gerais, 1989). Logo em seguida, a EC nº 100/2019 alterou o art. 160 da Constituição Estadual (CE) dando caráter obrigatório às emendas de blocos e bancadas no montante correspondente a 0,0041% da RCL realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada (Minas Gerais, 1989).

Já em 2023, a EC nº 112 alterou mais uma vez o §4º do art.160 da CE para majorar o percentual destinado às emendas individuais impositivas para 2% da RCL realizada no exercício anterior ao encaminhamento do projeto da LOA, mantendo o percentual mínimo de 50% destinado a ações e serviços públicos de saúde. Ressalta-se que o art. 159 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê a majoração gradual desse percentual, sendo de 1,5% para o exercício 2024 e 2% a

partir de 2025 (Minas Gerais, 1989). Assim a Constituição do Estado de Minas Gerais, atualmente, assim, estabelece:

Art. 160 – Os projetos de lei relativos a plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e a crédito adicional serão apreciados pela Assembleia Legislativa, observado o seguinte:

[...]

§ 4º – As emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, sendo que 50% (cinquenta por cento) deste percentual será destinado a ações e serviços públicos de saúde, ressalvado o disposto no art. 159 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[...]

§ 6º – É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações incluídas na Lei Orçamentária Anual por:

I – Emendas individuais, nos termos previstos no § 4º, no montante correspondente a 2% (dois por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior ao do encaminhamento do Projeto de Lei do Orçamento Anual, ressalvado o disposto no art. 160 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – Emendas de blocos e bancadas constituídos nos termos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, no montante correspondente a 0,0041% (zero vírgula zero zero quarenta e um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada, ressalvado o disposto no caput do art. 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Minas Gerais, 1989)

Para se ter uma ideia da importância e do volume de recursos envolvidos no processo de emenda ao orçamento pelo legislativo, considerando o percentual de 1% sobre a RCL do exercício referente ao ano de 2022 para as emendas impositivas individuais, em 2023, cada deputado teve R\$ 11.870.906,00 para indicações, totalizando o montante de R\$ 914.059.762,00. Esse valor ainda é somado às emendas de blocos e de bancadas que, de acordo com art. 160, § 6º, inciso II, da Constituição do Estado de Minas Gerais e do art. 141, inciso III, do ADCT, correspondem a 0,0041% da RCL realizada no exercício anterior por deputado. Assim, no exercício de 2023, essa modalidade de emenda ainda conferiu à Assembleia R\$288.568.665,00 para indicações com execução impositiva (Minas Gerais, 2023).

Ante o exposto, percebe-se que o Poder Legislativo vem ganhando cada vez mais espaço na elaboração do orçamento, ultrapassando suas funções tradicionais de participação e controle nesse processo. Atualmente, a imperatividade das emendas parlamentares obriga o poder Executivo a executar aquilo que foi decidido pelos parlamentares transformando as dinâmicas envolvidas na aplicação desses recursos, inclusive, trazendo a necessidade de avaliação da eficiência da alocação, haja vista o grande volume de recursos a serem empregados.

2.3.2 O processo de alocação das emendas parlamentares direcionadas às OSC

De acordo com os incisos I e II do art. 160-A da Constituição Estadual, a transferência a municípios de recursos estaduais decorrentes de programações incluídas na LOA por emendas individuais, de bloco e de bancadas pode ser realizada de duas formas: via transferência especial ou transferência com finalidade definida (Minas Gerais, 1989).

A resolução de emendas, publicada anualmente pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), dispõe sobre procedimentos e prazos para a execução das emendas parlamentares individuais, de blocos e de bancadas à LOA e traz a definição dessas modalidades de transferência:

Art. 2º - Para os efeitos desta Resolução, considera-se:

[...]

VIII – transferência especial: modalidade de transferência, exclusivamente, a municípios de recursos estaduais decorrentes de programações incluídas na LOA 2023 por emendas individuais, de blocos e de bancadas, disciplinada pela Emenda à Constituição no 101, de 20 de dezembro de 2019, que independe da celebração de convênio ou de instrumento congêneres para realização dos repasses;

[...]

IX – transferência com finalidade definida: modalidade de transferência de recursos estaduais decorrentes de programações incluídas na LOA 2023 por emendas individuais, de blocos e de bancadas, a qual depende de instrumento jurídico para viabilizar a sua execução orçamentaria e financeira, contemplando as formas de execução direta, de doação de bens móveis, de transferência fundo a fundo de recursos do Fundo Estadual de Saúde ou do Fundo Estadual de Assistência Social, de transferência para caixa escolar, de convênio de saída, parcerias ou de outros instrumentos congêneres; [...] (Minas Gerais, 2023)

Observa-se que uma das diferenças entre as modalidades de transferência é a necessidade de celebração de convênio ou de instrumento congêneres para a realização dos repasses. Assim, quando se trata de transferência com modalidade definida, exige-se a celebração de instrumentos jurídicos que viabilizem a execução do recurso objeto da transferência, entre eles, as parcerias com as OSC, regulamentadas pelo MROSC (Lei nº 13.014/2014) e pelo Decreto Estadual nº 47.132/2017. Uma vez incluídas na LOA, as programações orçamentárias decorrentes das emendas individuais, de blocos e de bancadas estão aptas a receberem as indicações dos deputados, que são feitas por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias (SIGCON-Saída).

No ato da indicação os deputados devem sinalizar a inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da Secretaria da Receita Federal do Brasil do beneficiário, a modalidade de transferência e, quando for o caso de transferência com finalidade definida, a forma de execução, o tipo de atendimento ou de aplicação, a finalidade ou o objeto, o valor e a ordem de prioridade de cada indicação. A resolução ainda determina que as indicações que contenham formas de execução da modalidade de transferência com finalidade definida devem observar o portfólio de emendas, uma compilação temática de projetos e atividades que os órgãos e entidades estaduais podem executar utilizando os recursos provenientes das emendas parlamentares. Caso o deputado opte por indicar formas de execução, tipos de atendimento ou de aplicação e objetos não previstos no portfólio deve haver um alinhamento junto ao órgão ou entidade gestora para viabilização da indicação (Minas Gerais, 2023). Após a análise técnica e jurídica, compete ao Poder Executivo a celebração dos instrumentos jurídicos correspondentes às indicações que estiverem aptas a serem executadas.

Ressalta-se que o procedimento regulamentado pela Resolução SEGOV é utilizado para todas as formas de indicação. No caso das parcerias MROSC, aquelas celebradas com as entidades do terceiro setor, é possível a celebração de 2 instrumentos previstos na Lei 13.019/2014: termo de fomento e termo de colaboração. Observa-se também que a visualização das oportunidades alocativas (indicação) dependem do portfólio de emendas, elaborado pelos órgãos do Poder Executivo, ou do alinhamento prévio entre as OSC e os deputados. Portanto, é por meio desse processo que ocorre a alocação das emendas parlamentares direcionadas às OSC.

3 ANÁLISE DO DIRECIONAMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES ENTRE 2017 E 2023

3.1 Métodos utilizados na pesquisa

Para o alcance dos objetivos definidos para o presente trabalho, optou-se pela pesquisa de caráter descritivo, considerando que o estudo do fomento ao terceiro setor por meio das emendas parlamentares inclui, necessariamente, a análise e a coleta de dados que envolvem a alocação dos recursos. Ademais, Gil (2002, p.42) sustenta que as pesquisas descritivas têm como objetivo "a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis". Não obstante, ressalta-se que a categorização da presente pesquisa quanto aos seus objetivos enquanto descritiva, não exclui a possibilidade de que em determinados momentos ela assuma caráter exploratório, uma vez que o objeto de estudo e suas relações podem envolver questões ainda não analisadas anteriormente. Acerca dessa temática, Gil (2002, p.42) afirma que "há pesquisas que, embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias."

Em relação à abordagem da investigação, optou-se pela utilização do método de pesquisa quantitativa, uma vez que o alcance dos objetivos específicos é orientado com base na estruturação e análise dos dados coletados durante o estudo. Assim, o presente trabalho se propõe a realizar a interpretação dos dados através de técnicas estatísticas como gráficos, fluxogramas e diagramas, de modo a possibilitar a apresentação dos dados de forma descritiva. Essa abordagem irá orientar as técnicas de pesquisa escolhidas para cada objetivo específico proposto, conforme será demonstrado abaixo. Inicialmente, para o entendimento dos conceitos e melhor compreensão dos instrumentos analisados faz-se necessário realizar a revisão da literatura existente acerca da matéria, bem como o estudo da bibliografia que trata da relação entre as emendas parlamentares e o terceiro setor enquanto ator essencial na execução de políticas públicas.

Dessa forma, para o alcance do primeiro objetivo, estudar e revisar a literatura sobre a matéria, em relação aos meios, optou-se pelo método de pesquisa bibliográfica que, de acordo com Gil (2002. p, 45), possibilita uma amplitude de fontes confiáveis e completas para estudar determinado fenômeno através de materiais já elaborados, notadamente, livros e artigos científicos. Quanto ao segundo objetivo, a elaboração do diagnóstico sobre a alocação dos recursos, a pesquisa documental se adequa melhor às suas características considerando a necessidade da coleta de dados disponibilizados em fontes dispersas e sem tratamento analítico. Severino (2014) afirma que "no caso da pesquisa documental, tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos (...)". Assim, admitindo-se os sistemas eletrônicos de informação disponibilizados pelo Estado de Minas Gerais como fontes de documentos eletrônicos legais, pode-se dizer que a coleta de dados terá como método a pesquisa documental.

Em relação ao terceiro objetivo, que envolve a análise do fomento ao terceiro setor, em determinada área temática, por meio das emendas parlamentares em mesorregiões com indicadores socioeconômicos discrepantes, optou-se pela combinação de dois métodos de pesquisa, o documental e o de levantamento. Isto porque, tendo em vista a complexidade envolvida neste objetivo, a coleta dos dados através da pesquisa documental pode não ser suficiente para análise considerando a falta de dados atualizados disponibilizados pelos portais de transparência dos municípios. Logo, ao longo do desenvolvimento do trabalho, a solicitação de informações poderá ser uma medida necessária para a complementação dos dados obtidos via pesquisa documental.

3.2 Obtenção dos dados e Amostra

A base de dados objeto do presente estudo foi extraída do Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias (SIGCON-Saída), plataforma responsável pela formalização e tramitação das parcerias celebradas com as entidades do terceiro setor nos termos do Decreto nº 47.132/2017 no âmbito do Estado de Minas Gérias. (Minas Gérias, 2017). Conforme os objetivos da pesquisa, foram analisadas as parcerias celebradas por meio de recursos advindos das emendas parlamentares entre 2017 e 2013. Considerando a publicação dos instrumentos de parceria no Diário Oficial do Estado, a amostra contém aquelas publicadas entre os dias 18/08/2017 e 18/07/2023.

3.3 Estruturação e análise

Para fins de elaboração do diagnóstico da alocação das emendas parlamentares nas parcerias celebradas entre 2017 e 2023, foram utilizadas as informações constantes na base de dados para cada parceria, entre elas: município beneficiado, valor da emenda parlamentar, o tipo de atendimento, os órgãos ou entidades estaduais parceiros (OEEP) e o programa de governo vinculado a cada uma das parcerias. A distribuição dos instrumentos por mesorregião, informação não contemplada pela base de dados foi realizada de acordo com a definição dos territórios mineiros pelo IBGE, assim, como a número de habitantes para casa mesorregião, considerando os cálculos de recursos *per capita*.

Em relação a análise mesorregional, foram escolhidas as mesorregiões Norte de Minas e Sul/Sudoeste de Minas, de acordo com o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), produzido pela Fundação João Pinheiro e publicado em 2020, em sua dimensão de vulnerabilidade social. A análise ainda conta com a base de dados disponibilizada pelo Mapa das OSC, plataforma gerenciada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), onde foi possível obter o número de OSC atuantes na área da assistência social por mesorregião no Estado de Minas Gerais. Assim, foi possível comparar a atuação do terceiro setor na assistência social e o volume de recursos percebidos pelas mesorregiões analisadas na pesquisa.

3.4 Diagnóstico da alocação das emendas parlamentares direcionadas às organizações da sociedade civil entre 2017 e 2023

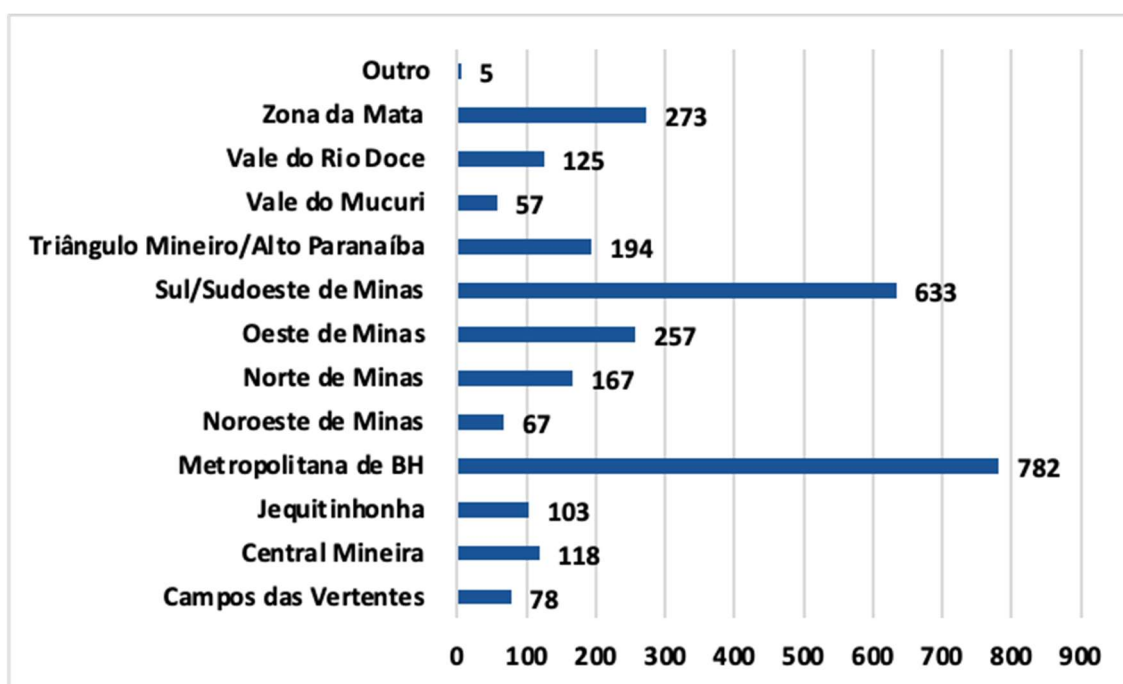
Com o objetivo de entender como vem sendo feita a alocação dos recursos disponibilizados pelas emendas parlamentares, o presente diagnóstico analisou as parcerias celebradas a partir de 2017, ano no qual foi publicado o Decreto Estadual nº 47.132, que regulamentou a Lei 13.019/2014 (MROSC) no âmbito do Estado de Minas Gerais. A partir dos dados disponibilizados pelo Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON; foram analisados **(i)** a distribuição territorial dos instrumentos; **(ii)** o volume de recursos por região; **(iii)** a forma de aplicação dos recursos e **(iv)** os órgãos estaduais e programas de governo beneficiados. Os resultados são apresentados a seguir:

3.4.1 Distribuição territorial dos instrumentos

Inicialmente, cumpre destacar que uma das formas utilizadas para a regionalização do Estado de Minas Gerais é a divisão do seu território em mesorregiões, 12 no total, cada uma delas divididas microrregiões, totalizando 66. No presente diagnóstico foram consideradas somente as mesorregiões, considerando o volume de parcerias celebradas e para melhor visualização das indicações parlamentares em todo o território mineiro.

Considerando a série histórica analisada, foram celebrados 2859 instrumentos de parceria, entre termos de fomento e termos de colaboração. O Gráfico 1 traz a distribuição do total de instrumentos pelas 12 mesorregiões do Estado de Minas Gerais: Campos das Vertentes; Central Mineira; Jequitinhonha; Metropolitana de BH; Noroeste de Minas; Norte de Minas Oeste de Minas; Sul/Sudoeste de Minas; Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba; Vale do Mucuri; Vale do Rio Doce e Zona da Mata. Vejamos:

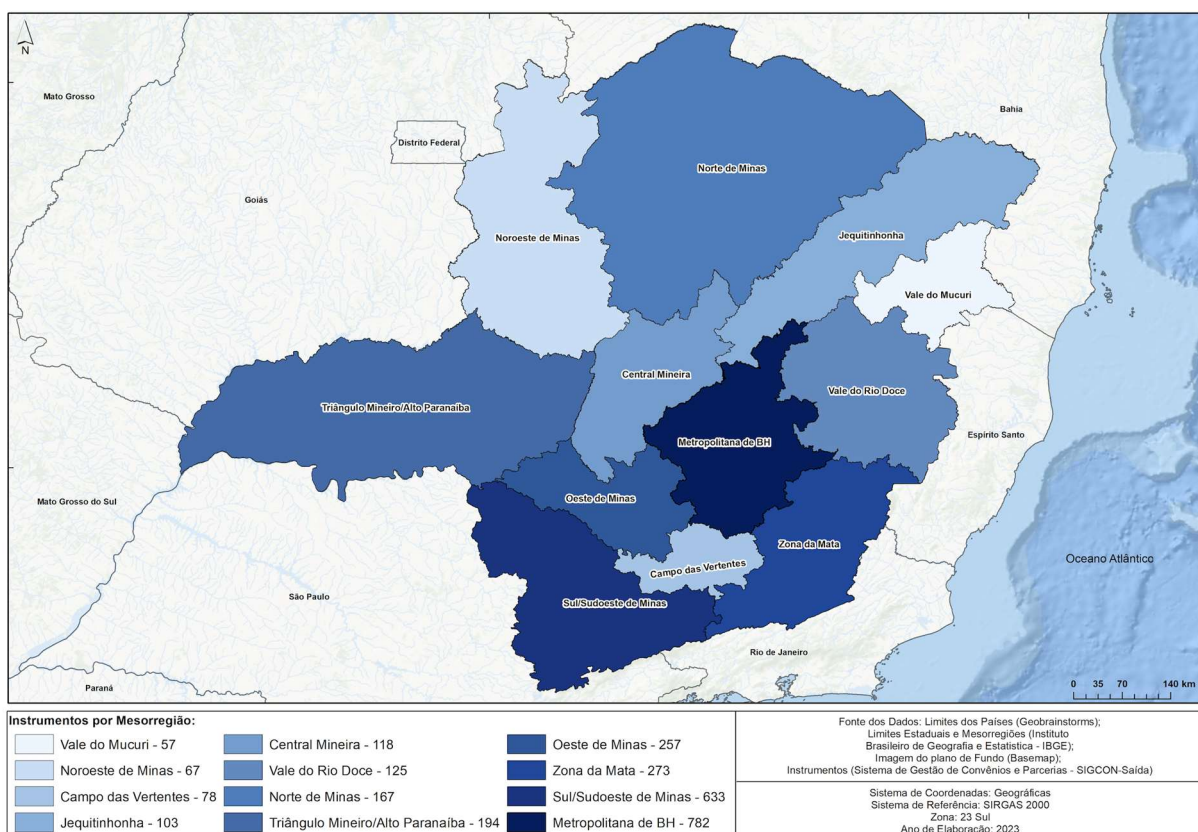
Gráfico 1 - Quantidade de instrumentos por mesorregião do Estado de Minas Gerais



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

A partir da análise do Gráfico 1, pode-se observar que as regiões mais beneficiadas por indicações parlamentares, considerando o número de instrumentos celebrados, foram as regiões Metropolitana de BH, Sul/Sudoeste de Minas e Oeste de Minas. Juntas, essas regiões representam aproximadamente 58,5% do total de indicações. Por outro lado, as regiões menos beneficiadas foram o Vale do Mucuri, o Noroeste de Minas e os Campos das Vertentes, por meio de 202 instrumentos, aproximadamente 7% do total. No Mapa 1, é possível visualizar as regiões beneficiadas de acordo com o volume de instrumentos celebrados, quanto mais escura a região aparece no mapa, mais indicações ela recebeu, e vice-versa. Vejamos:

Mapa 1 - Distribuição de instrumentos por mesorregião do Estado de Minas Gerais



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

3.4.2 Volume de recursos por mesorregião

Em relação ao volume de recursos, o valor global das transferências entre 2017 e 2023 foi de R\$278.942.316,15. O Gráfico 2 revela os valores totais recebidos por cada mesorregião em decorrência das indicações parlamentares.

A partir de sua análise, nota-se que a Metropolitana de BH foi a região que recebeu a maior quantidade de recursos, foram R\$88.950.459,58, o que representa quase 32% do volume total. Logo em seguida, se destacam o Sul/Sudoeste de Minas e a Zona da Mata que, juntas, receberam R\$ 96.869.273,03, aproximadamente 34% da totalidade dos recursos.

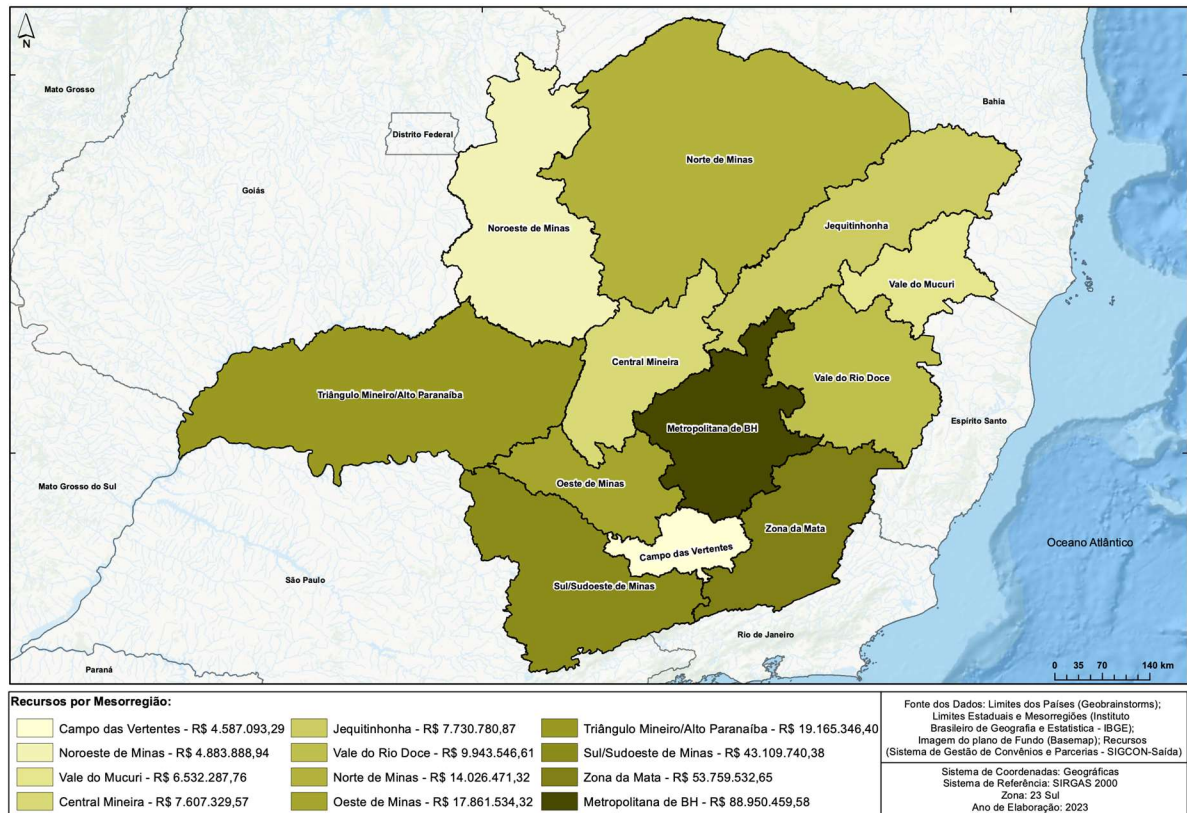
Gráfico 2 - Volume de recursos por mesorregião do Estado de Minas Gerais



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

Por outro lado, as mesorregiões menos beneficiadas foram o Noroeste de Minas e os Campos das Vertentes, que tiveram indicações com um total de R\$9.470.982,23 ou pouco mais de 3% da totalidade de recursos. No Mapa 2, é possível visualizar as regiões beneficiadas de acordo com o volume de recursos recebidos, quanto mais escura a região aparece no mapa, maior foi o volume de recursos e vice-versa. Vejamos:

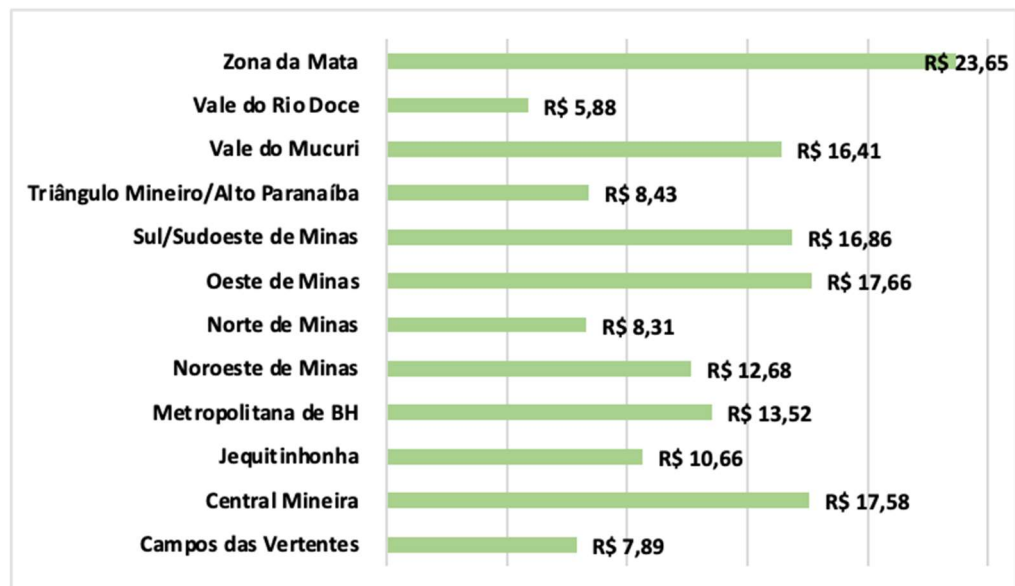
Mapa 2 - Distribuição de recursos por mesorregião do Estado de Minas Gerais



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

Com base nos dados apresentados acima e considerando a população total de cada mesorregião, é possível também analisar o volume de recursos *per capita* recebido por cada uma delas. Vejamos:

Gráfico 3 - Volume de recursos *per capita* por mesorregião do Estado de Minas Gerais



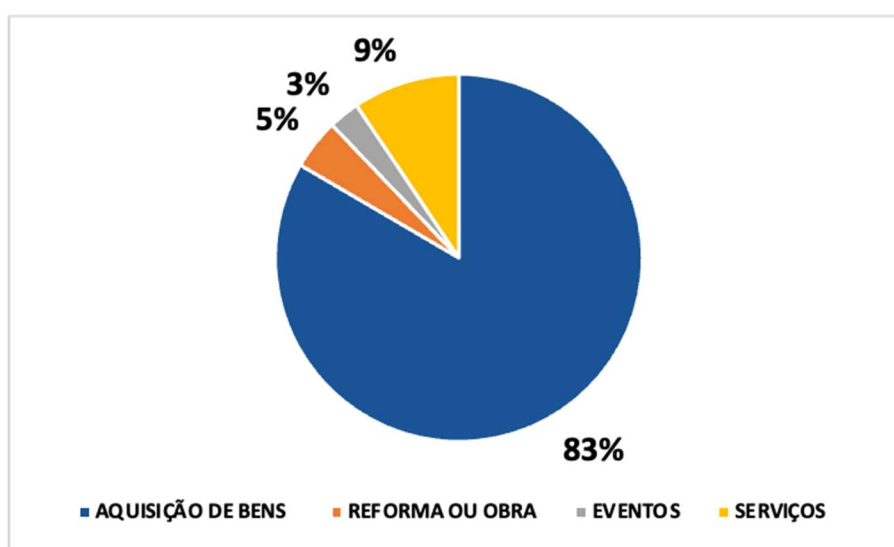
Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

Observa-se que as três mesorregiões com maiores volumes de recursos *per capita* são a Zona da Mata, a Oeste de Minas e a Central Mineira, com R\$23,65, R\$17,66 e R\$17,58 respectivamente. Já as mesorregiões que tiveram o menor volume *per capita* foram o Vale do Rio Doce, Campos das Vertentes e Norte de Minas, com R\$5,88, R\$7,89 e R\$8,31 respectivamente. Vale ressaltar que a região que recebeu o maior volume de recursos *per capita* (Zona da Mata) foi beneficiada com aproximadamente 4,5 vezes mais recursos, se comparada a região que menos recebeu (Vale do Rio Doce).

3.4.3 Forma de aplicação dos recursos

Além da distribuição territorial dos instrumentos e do volume de recursos transferidos para as Organizações da Sociedade Civil, com base nos dados disponibilizados pelo SIGCON-Saída, é possível também entender como ocorre a aplicação dos recursos pelas entidades, ou seja, como o dinheiro é efetivamente gasto. Dessa forma, a análise compõe-se de quatro tipos possíveis de atendimento: (i) Aquisição de Bens, (ii) Reforma ou Obra, (iii) Eventos e (iv) Serviços. Em primeiro plano, o Gráfico 4 revela a distribuição entre esses quatro tipos de atendimento, vejamos:

Gráfico 4 - Distribuição dos tipos de atendimento em relação ao total de instrumentos

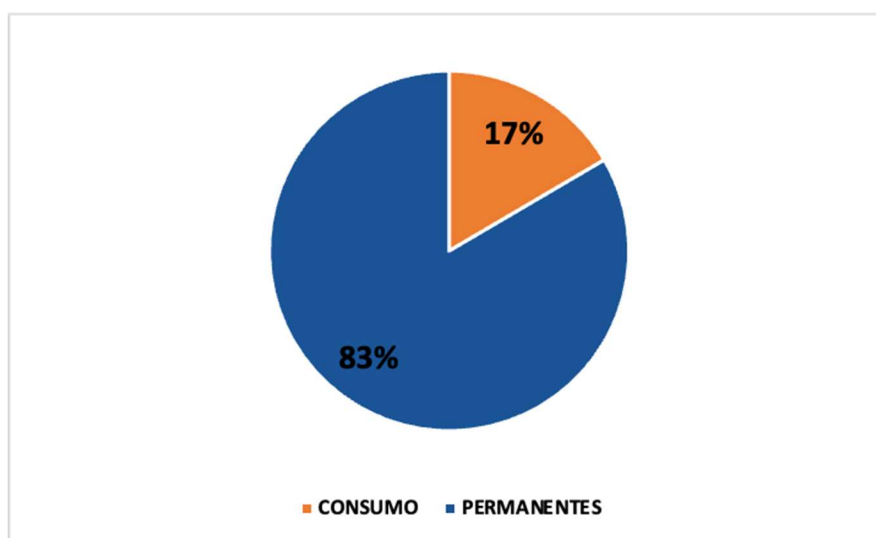


Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

A análise do gráfico permite afirmar que 2.385 instrumentos tiveram como tipo de atendimento a "Aquisição de bens", ou seja, 83% do total, 2.859. Enquanto isso, os outros 17% dos instrumentos aplicaram os recursos entre "Serviços", "Eventos" e

"Reforma ou Obra". Dentro de cada tipo de atendimento é possível obter um maior detalhamento, como no caso do tipo "Aquisição de bens" que é subdividido em duas categorias: consumo ou permanente. O Gráfico 5 revela que do total de instrumento que possuem o tipo de atendimento "Aquisição de Bens", 83% se referem a aquisição de bens permanentes, enquanto apenas 17% se referem a aquisição de bens consumo vejamos:

Gráfico 5 - Distribuição do tipo de atendimento "Aquisição de Bens" por categoria

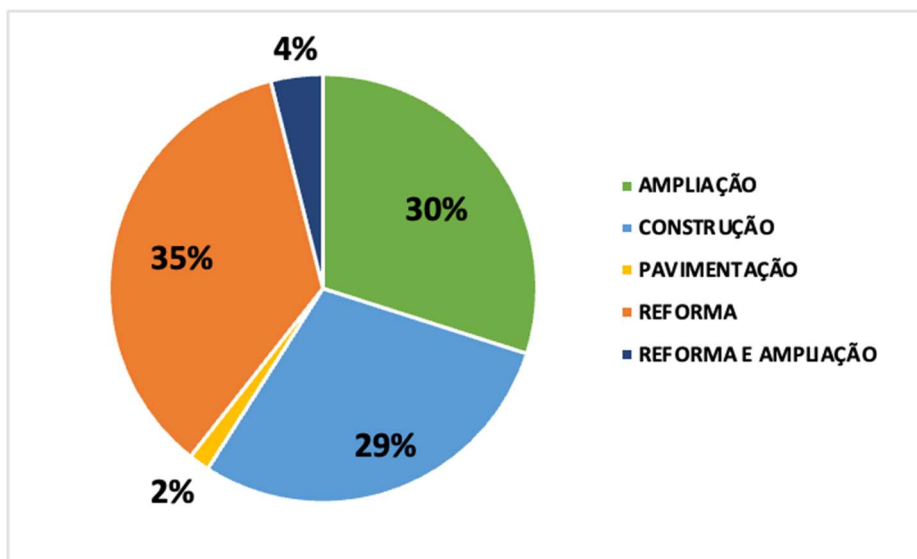


Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

Apenas para ilustrar, nas parcerias analisadas, a aquisição de bens de consumo envolve, no geral, a compra de alimentos, material de limpeza, combustível, materiais de escritório, papelaria, limpeza, insumos agrícolas etc. Já a aquisição de bens permanentes se relaciona com a compra de itens de maior durabilidade como eletrodomésticos, equipamentos de informática, equipamentos hospitalares, maquinário agrícola e veículos. Vale ressaltar que das 1.990 parcerias que envolveram a aquisição de bens permanentes, 680 (34,2%) previam a aquisição de veículos do tipo passeio, mini van, utilitário, caminhão ou caminhonete.

Em relação ao tipo de atendimento "Reforma ou Obra", o Gráfico 6 destrincha a sua composição em 5 categorias. Se destacam a ampliação, a construção e a reforma, com 30%, 29% e 35% respectivamente, um total de 120 instrumentos de parceria. Vejamos:

Gráfico 6 - Distribuição do tipo de atendimento "Reforma ou Obra" por categoria

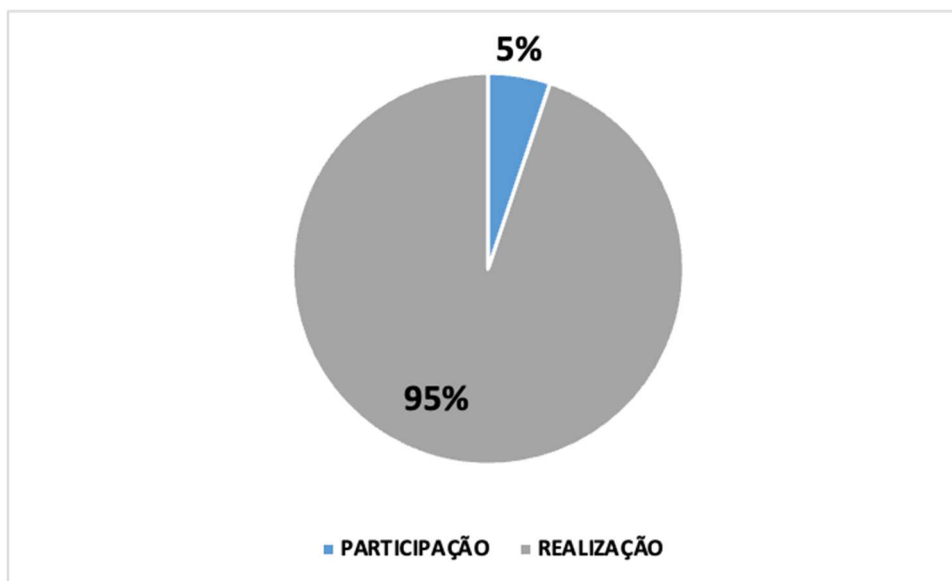


Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

O objeto das parcerias que envolvem esses tipos de atendimento prevê, no geral, a ampliação e/ou a reforma da sede das entidades onde os beneficiários são atendidos. A título de exemplo, algumas das parcerias analisadas utilizam os recursos para reforma e/ou ampliação e/ou construção de: abrigo/casa de acolhimento; asilo municipal; sede da associação de pais e amigos dos excepcionais - APAE; campo de futebol; espaço multiuso; cobertura metálica para quadra poliesportiva; infraestrutura esportiva (arquibancada, vestiário, sanitário, lanchonete etc); e a sede das entidades.

O tipo de atendimento "Eventos" é subdividido em duas categorias: participação e realização. Conforme se infere a partir da análise do Gráfico 7, do total de parcerias (78) que tiveram esse tipo de atendimento, 95% estão vinculadas à categoria realização de eventos e apenas 5% utilizaram os recursos para participação. Ressalta-se que nas parcerias analisadas, a participação relaciona-se com o custeio para comparecimento de atletas em eventos esportivos, já a realização relaciona-se com o custeio para a organização de campeonatos, capacitações, congressos; eventos esportivos, feiras de agricultura, festividades, oficinas e seminários.

Gráfico 7 - Distribuição do tipo de atendimento "Eventos" por categoria



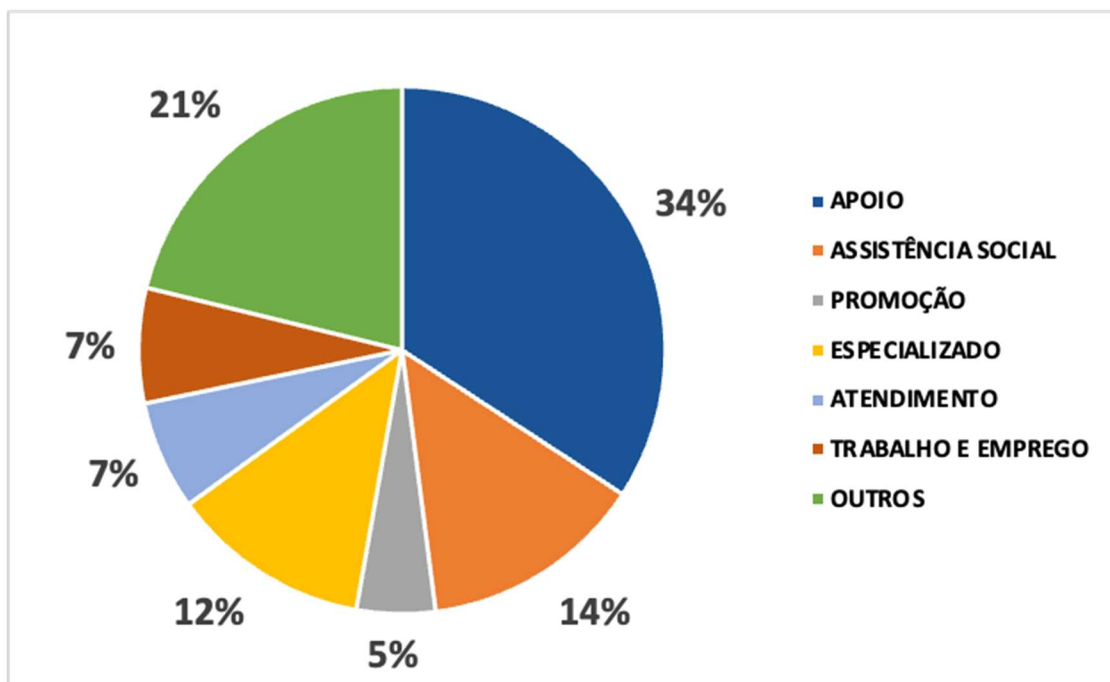
Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

Por fim, o tipo de atendimento "Serviços" possui uma subdivisão ampliada, contando com maior diversidade de categorias. O Gráfico 8 traz a porcentagem em relação ao total de parcerias (269) com o tipo de aplicação "Serviços" das seis categorias que mais aparecem na amostra analisada:

- (i) serviços de apoio a projetos culturais de interesses público, projetos de economia popular, produção de livro ou material audiovisual;
- (ii) serviços de assistência social voltados para a abordagem social; acolhimento institucional em abrigos e asilos; apoio à pessoa com deficiência; apoio a população em situação de rua; capacitação e qualificação de profissionais; e fortalecimento de vínculos por meio de oficinas e atividades comunitárias;
- (iii) serviços de promoção ligados aos direitos das Mulheres; direitos da criança e do adolescente e aos direitos humanos;
- (iv) serviços especializados ligados à castração de animais; educação ambiental; recuperação de animais silvestres; e ao transporte de máquinas e equipamentos;
- (v) serviços de atendimento ligados crianças e adolescentes em situação de risco; proteção de direitos humanos; atendimento veterinário; e
- (vi) serviços de trabalho e emprego relacionado ao atendimento ao trabalhador; inclusão no mercado de trabalho e qualificação/formação profissional.

Observa-se que a categoria mais recorrente na amostra analisada foi o relacionado aos serviços de apoio, com 34% do total, seguido dos serviços de atendimento (21%) e dos serviços ligados à assistência social (14%). Vejamos:

Gráfico 8 - Distribuição do tipo de atendimento "Serviços" por categoria



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

3.4.4 Distribuição por área temática e programa de governo

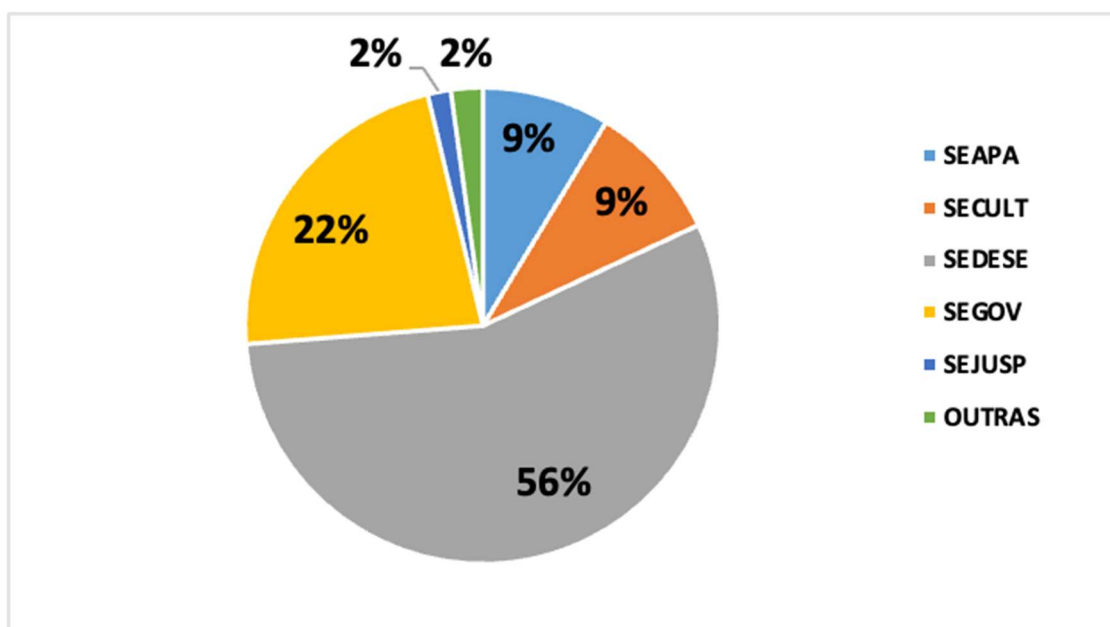
A amostra também permite analisar como ocorreu a distribuição dos instrumentos de parcerias e dos recursos entre os órgãos do Estado de Minas Gerais e entre os programas de governo entre 2017 e 2023. Insta salientar que a série histórica objeto do presente estudo comporta governos e organizações administrativas distintas, assim, para facilitar a análise, os órgãos foram agrupados por área temática de acordo com a estrutura organizacional atual do Estado de Minas Gerais.

A título de exemplo, as parcerias constantes na amostra relativas à área da assistência social estão vinculadas a quatro órgãos com nomenclaturas distintas, são eles: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania; Secretaria de Estado de Esportes; Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Atualmente, de acordo com a Lei nº 24.313/2023 e o Decreto 48.660/2023, a secretaria ligada à assistência social é referida como Secretária de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) e engloba as áreas de trabalho, esportes, direitos humanos e participação social por meio de subsecretarias.

Assim, apesar dos instrumentos de parcerias serem vinculados a órgãos com nomenclaturas distintas na amostra estudada, atualmente, todos estão sob o "guarda-chuva" da SEDESE e, por isso, foram analisados de forma agrupada. O mesmo foi realizado com as atuais Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) e Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP).

Quanto à distribuição dos instrumentos celebrados por cada órgão, o Gráfico 9 revela que 56% das parcerias firmadas com recursos advindos das emendas parlamentares são vinculadas à SEDESE, ou seja, 1593 do total de 2859. Em seguida, a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), a Secretaria de Estado de Cultura (SECULT) e a SEJUSP foram os órgãos que mais celebram parcerias, com 22%, 9% e 9% do total de instrumentos, respectivamente. É interessante notar que o Instituto de Desenvolvimento no Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) e a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA) possuem somente 1 instrumento celebrado cada.

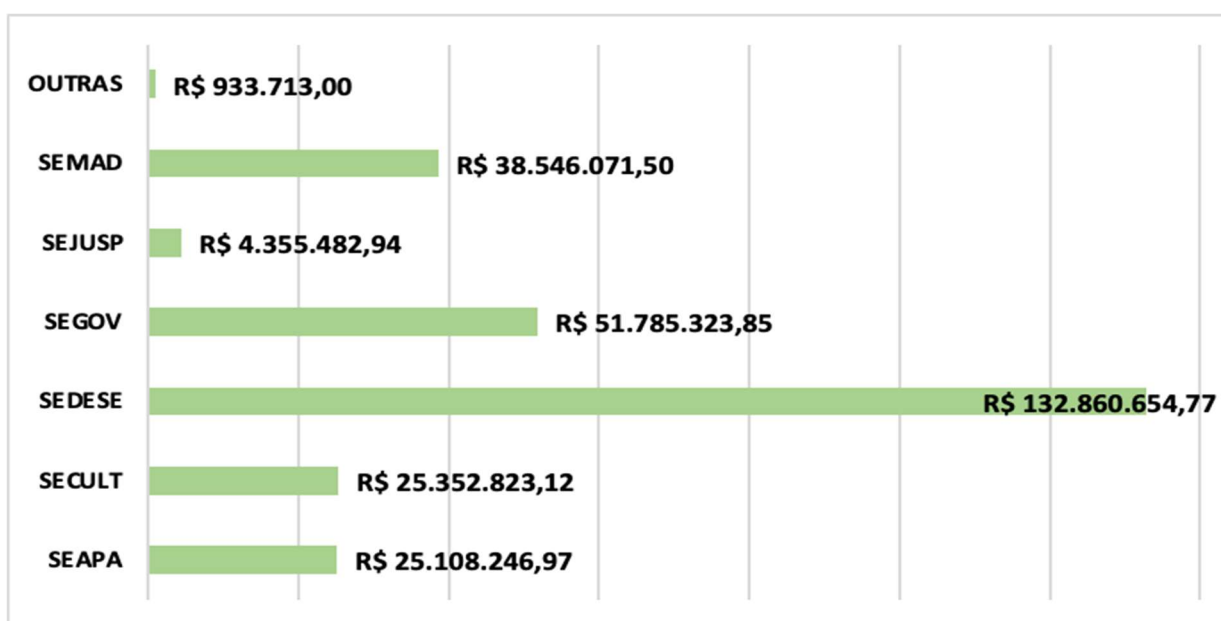
Gráfico 9 - Distribuição do total de instrumentos celebrados por órgão



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

Também foi possível analisar a distribuição dos recursos por órgão. O Gráfico 10 demonstra que, assim como na celebração de instrumentos, a SEDESE foi a secretaria que mais recebeu recursos advindos das emendas parlamentares, foram R\$132.860.654,77 ou 47% do total. Em seguida, a SEGOV, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), a SECULT e a SEAPA aparecem como os órgãos que mais receberam recursos.

Gráfico 10 - Volume de recursos por órgão do Estado de Minas Gerais



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

Ademais, como as emendas ao orçamento são vinculadas aos programas de governo constantes nos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG), também é possível verificar quantas parcerias foram celebradas por meio de cada um deles. A Tabela 1 revela a maioria dos instrumentos celebrados são vinculados aos programas "Apoio às Políticas De Desenvolvimento Social"; "Apoio ao Desenvolvimento Municipal à Captação e Coordenação da Transferência de Recursos" e "Aprimoramento da Política Estadual de Assistência Social", somados esses instrumentos representam quase 70% do total.

Tabela 1 - Programas de Governo beneficiados pelas Emendas Parlamentares entre 2017 e 2023

Programa de Governo	Nº de Parcerias	(%)
Apoio às políticas de desenvolvimento social	694	24,27%
Apoio ao desen. municipal, a capitação de recursos e a coord. da transferência de recursos	643	22,49%
Aprimoramento da política estadual de assistência social	622	21,76%
Fomento e incentivo à cultura	166	5,81%
Melhoria do ambiente de negócios	98	3,43%
Fomento, democratização e acesso à cultura e ao turismo	95	3,32%
Políticas sobre drogas	86	3,01%
Incentivo ao esporte	75	2,62%
Tecnocampo	58	2,03%
Outros	322	11,26%
TOTAL	2859	100%

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

3.4.5 Principais percepções e conclusão

Ante aos resultados acima demonstrados, é possível obter algumas percepções de como vem sendo realizada a alocação dos recursos empregados nas parcerias celebradas por meio das emendas parlamentares entre 2017 e 2023. Há uma concentração de instrumentos celebrados e de volume de recursos nas mesorregiões Metropolitana de BH e Sul/Sudoeste de Minas, duas das três mesorregiões com as maiores populações. Quando se analisa o volume de recursos *per capita*, é possível notar uma discrepância entre a mesorregião que mais recebeu recursos e aquela que menos foi beneficiada, a diferença foi de quase 450%.

Em relação à forma de aplicação dos recursos, chama a atenção que 83% das parcerias envolvem a aquisição de bens permanentes e, dentre elas, aproximadamente 34% utilizam os recursos para compra de veículos. Quanto a distribuição dos recursos pelos órgãos de Estado e pelos programas de governo, percebe-se que há uma concentração de indicações na área da assistência social, contemplada pela SEDESE, que obteve mais da metade dos recursos ao longo da série histórica analisada.

É importante destacar que o objeto das parcerias não pode ser confundido com o simples dispêndio dos recursos por meio de algum dos quatro tipos de atendimento acima analisados. De acordo com o Decreto 47.132/2017, o objeto relaciona-se com o “projeto ou atividade a ser executado mediante cumprimento do plano de trabalho e demais condicionantes estabelecidas no instrumento da parceria” (Minas Gerais, 2017). Dessa forma, a utilização dos recursos é um meio para o desenvolvimento de projetos e atividades de interesse público recíproco, e não um fim do instrumento. Assim, a celebração de uma parceria não envolve somente a transferência voluntária dos recursos, mas também a execução de atividades que trazem benefícios à população assistida.

4 ANÁLISE MESORREGIONAL DO FOMENTO E DA ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

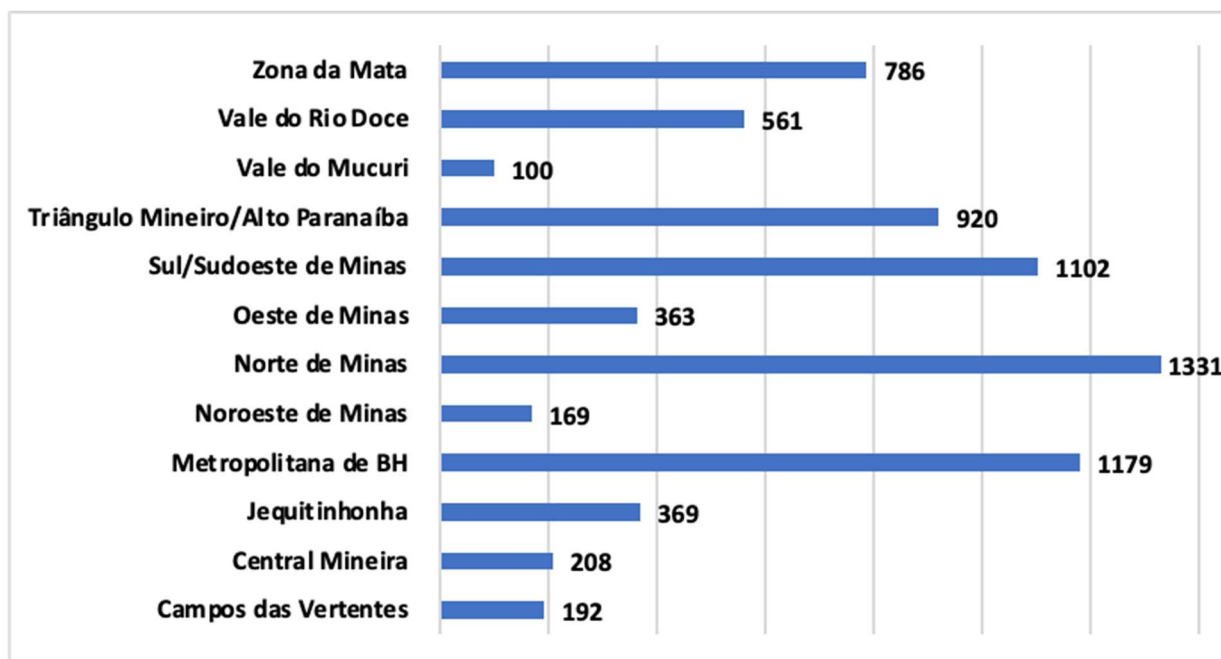
O presente capítulo tem como objetivo analisar a atuação do terceiro setor na área da assistência social e o seu fomento por meio das parcerias celebradas com recursos das emendas parlamentares, a partir da regulamentação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) pelo Estado de Minas Gerais. Em primeiro plano, buscou-se analisar o cenário estadual de forma geral e, em seguida, foi realizada uma comparação entre mesorregiões que apresentam os indicadores socioeconômicos discrepantes. Com base no Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), em sua dimensão de vulnerabilidade, foram analisadas as mesorregiões Sul/Sudoeste de Minas e Norte de Minas. Os resultados são apresentados a seguir.

4.1 Análise da destinação dos recursos das emendas parlamentares na Assistência Social em Minas Gerais

4.1.1 Atuação do terceiro setor na assistência social em Minas Gerais

O Mapa das Organizações da Sociedade Civil, criado e gerenciado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é uma plataforma virtual que visa dar transparência aos dados relativos às OSCs de todo o Brasil de forma colaborativa e integrada. A partir da sua base de dados, é possível identificar a quantidade de entidades por região e a área na qual elas direcionam suas atividades. No contexto do presente trabalho, a consulta ao Mapa das OSC mostrou que o Estado de Minas Gerais conta com 7.280 entidades que possuem em seu objeto o desenvolvimento de atividades ligadas à assistência social. O Gráfico 11 revela a distribuição das OSC pelo território mineiro, vejamos:

Gráfico 11 - Número de OSCs com atuação na assistência social por mesorregião



Fonte: Mapa das OSCS (IPEA, 2023). Elaboração própria.

Observa-se que as entidades estão distribuídas por todas as mesorregiões do Estado, com destaque para as regiões Norte de Minas, Metropolitana de BH e Sul/Sudoeste de Minas. Juntas, essas mesorregiões abrigam aproximadamente 50% do total de OSC atuando na assistência social. Por outro lado, as mesorregiões Vale do Mucuri, Noroeste de Minas e Campos das Vertentes apresentam as menores quantidades, com aproximadamente 6% do total.

4.1.2 Distribuição dos recursos das emendas parlamentares de 2017 a 2023

Além da distribuição das OSC pelo Estado de Minas Gerais, a base de dados disponibilizada pelo SIGCON-Saída permite analisar como foram distribuídos os recursos ao longo da série histórica objeto do estudo. Entre 2017 e 2023, foram transferidos R\$132.860.654,77 para as OSC que executam projetos ligados à assistência social. A Tabela 2 permite visualizar como ocorreu a distribuição desses recursos por mesorregião. Vejamos:

Tabela 2 - Volume de recursos transferidos ao terceiro setor por mesorregião - 2017 a 2013 (%)

Mesorregião	Valores	(%)
Campos das Vertentes	R\$ 2.061.288,74	1,55%
Central Mineira	R\$ 5.358.064,92	4,03%
Jequitinhonha	R\$ 2.832.093,58	2,13%
Metropolitana de BH	R\$ 55.419.585,48	41,71%
Noroeste de Minas	R\$ 1.387.227,68	1,04%
Norte de Minas	R\$ 4.184.746,66	3,15%
Oeste de Minas	R\$ 9.483.158,34	7,14%
Sul/Sudoeste de Minas	R\$ 25.024.788,89	18,84%
Triângulo Mineiro/Alto	R\$ 8.019.035,84	6,04%
Vale do Mucuri	R\$ 2.653.974,24	2,00%
Vale do Rio Doce	R\$ 5.130.475,32	3,86%
Zona da Mata	R\$ 10.576.237,02	7,96%
TOTAL	R\$ 132.860.654,77	100%

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

Nota-se que a mesorregião Metropolitana de BH se destaca em relação às demais, tendo recebido R\$55.419.585,48, ou seja, 41% do total de recursos. Em seguida, destacam-se as mesorregiões Sul/Sudoeste de Minas e o Zona da Mata, que receberam 18% e 7% do total de recursos, respectivamente. Por outro lado, as mesorregiões que menos receberam recursos foram a Noroeste de Minas, Campos das Vertentes e o Vale do Mucuri, que receberam 1%, 1,6% e 2% respectivamente. Dessa forma, é possível concluir que os recursos estão mais concentrados nas mesorregiões Metropolitana de BH, Sul/Sudoeste de Minas e Zona da Mata, que juntas representam quase 70% do volume total de recursos.

4.2 Análise mesorregional da destinação dos recursos das emendas parlamentares na Assistência Social

Compõe os objetivos do presente trabalho o estudo da participação e do fomento ao terceiro setor via emendas parlamentares na assistência social em mesorregiões que possuem indicadores socioeconômicos discrepantes. Assim, a definição das mesorregiões a serem analisadas foi feita a partir do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), em sua dimensão de vulnerabilidade, que possui 10 indicadores, são eles:

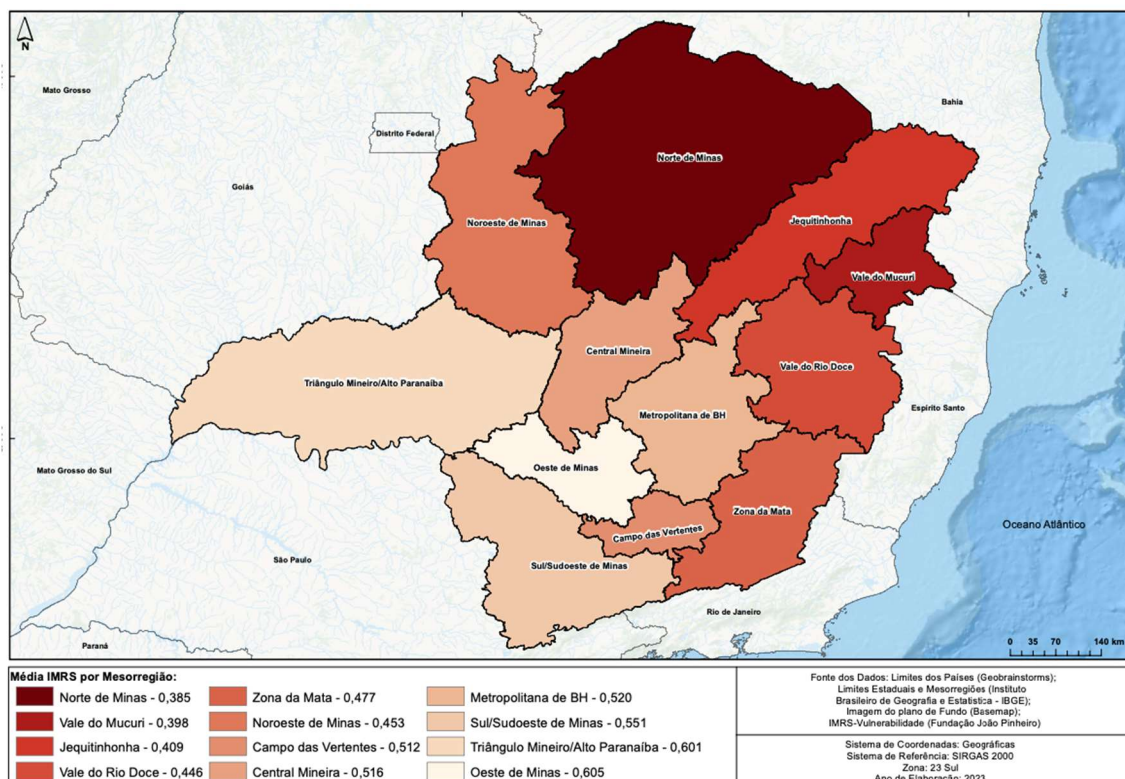
- (i) Percentual da População no Cadastro Único; (ii) Percentual da população pobre ou extremamente pobre no Cadastro Único em relação a população total do município; (iii) Percentual de pessoas pertencentes às famílias beneficiárias do Bolsa Família; (iv) Percentual de pessoas em idade produtiva (18 a 64 anos) e sem ocupação do Cadastro Único; (v) Percentual de

pessoas com idade de 18 anos ou mais e ensino fundamental incompleto e o total de pessoas com 18 anos ou mais, inscritas no Cadastro Único; **(vi)** Percentual de pessoas em situação de vulnerabilidade em função do tipo de escoamento sanitário; **(vii)** Taxa de emprego no setor formal; **(viii)** Indicador de Desenvolvimento do Conselho Municipal de Assistência Social (IDConselho) normalizado; **(ix)** Indicador de Desenvolvimento de Centros de Referência da Assistência Social (IDCRAS) médio normalizado; **(x)** Existência da Proteção Social Especial na estrutura administrativa do órgão gestor.

A partir dos índices de vulnerabilidade social de cada município, foi feita uma média simples para a definição dos índices de cada mesorregião. No Mapa 3, é possível visualizar os resultados, quanto mais clara a região aparece no mapa, maior o seu IMRS - Vulnerabilidade Social, ou seja, melhores são os indicadores que compõem o índice (mais próximos de 1).

As mesorregiões aqui analisadas, Sul/Sudoeste de Minas e Norte de Minas, possuem respectivamente índices (média) de 0,385 e 0,551 e, por isso, foram escolhidas para fins de comparação. Vale ressaltar que o Norte de Minas possui o pior índice entre todas as mesorregiões, enquanto o sul/sudoeste detém a terceira melhor colocação, perdendo apenas para o Oeste de Minas e o Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba. Vejamos:

Mapa 3 - Média IMRS por mesorregião do Estado de Minas Gerais (2020)



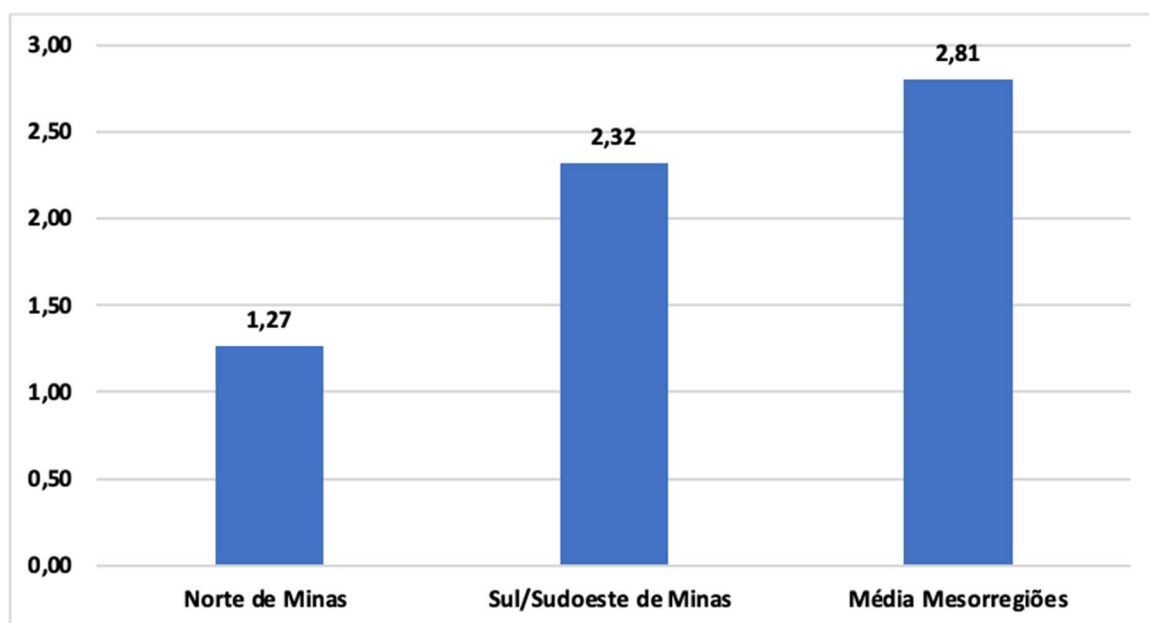
Fonte: IMRS. Fundação João Pinheiro (FJP). Elaboração própria.

4.2.1 Comparação da atuação do terceiro setor na assistência social no Norte de Minas e no Sul/Sudoeste de Minas

As mesorregiões analisadas possuem quantidades de OSC atuantes na assistência social bem próximas. A Norte de Minas conta com 1.331 entidades registradas no Mapa das OSC, enquanto a mesorregião Sul/Sudeste de Minas é assistida por 1.102. Interessante notar que as mesorregiões estudadas estão entre as três que mais apresentam OSC em seu território, juntas elas possuem 33% do total (7.280) de OSC atuantes na assistência social no estado de Minas Gerais.

A partir da base de dados do Mapa das OSC e da população de cada mesorregião fornecida pelo IBGE, é possível também analisar a relação mil habitantes por OSC em cada uma delas. O Gráfico 12 revela que considerando a média das mesorregiões cada OSC assiste aproximadamente 2,8 mil habitantes, enquanto nas mesorregiões Norte de Minas e Sul/Sudoeste de Minas cada OSC atende 1,27 e 2,32 mil habitantes, respectivamente.

Gráfico 12 - Quantidade de habitantes assistidos por OSC (mil)



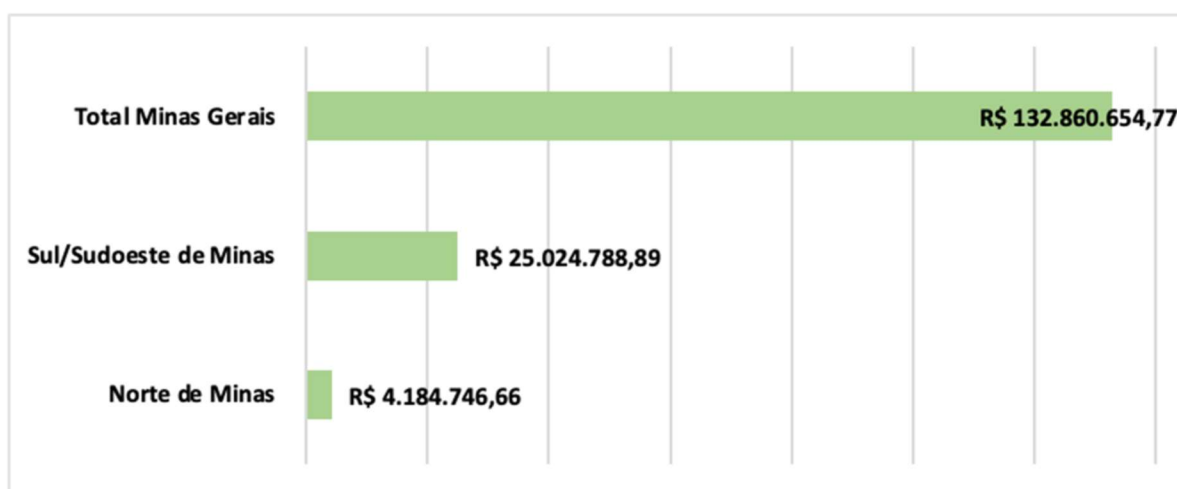
Fonte: Mapa das OSCS (IPEA, 2023) e IBGE (2023). Elaboração própria.

Dessa forma, observa-se que a mesorregião Norte de Minas possui um maior número de OSC em relação a sua população. Como resultado da comparação, é possível afirmar que as OSC da mesorregião Norte de Minas atendem quase a metade da população que é assistida pelas entidades da região Sul/Sudoeste de Minas.

4.2.2 Comparação do volume de recursos direcionados à assistência social no Norte de Minas e no Sul/Sudoeste de Minas

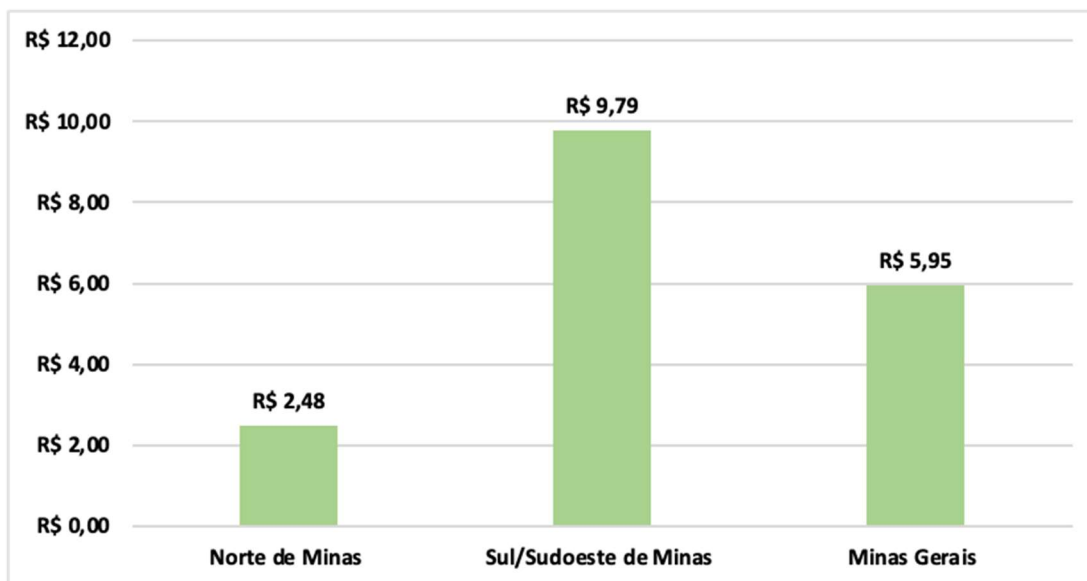
Em relação aos recursos recebidos por cada mesorregião, o Gráfico 17 revela que entre 2017 e 2023 as mesorregiões Norte de Minas e Sul/Sudoeste de Minas receberam R\$4.184.746,66 e R\$25.024.788,89 respectivamente. Juntas, essas mesorregiões receberam cerca de 22% do total de recursos destinados às OSC atuantes na assistência social em Minas Gerais. Vejamos:

Gráfico 13 - Volume de recursos por mesorregião entre 2017 e 2023



Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

Além dos valores totais recebidos, é importante analisar a quantidade de recursos por habitante em cada uma das mesorregiões. Enquanto a Sul/Sudoeste de Minas recebeu R\$ 9,79 por habitante, a Norte de Minas foi beneficiada com apenas R\$2,48, cerca de 4 vezes menos recursos que a mesorregião comparada e 2 vezes menos em relação ao valor *per capita* no contexto estadual, que foi de R\$ 5,95. O Gráfico 14 abaixo revela este cenário:

Gráfico 14 - Volume de recursos *per capita* por mesorregião entre 2017 e 2023

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON/MG. Elaboração própria.

A desigualdade entre as mesorregiões Norte de Minas e Sul/Sudoeste de Minas, no que se refere aos recursos recebidos via emendas parlamentares, é notável, assim como a proporção de OSC atuantes em relação ao número de habitantes. Os dados até aqui analisados não nos permite inferir as causas desse fenômeno, contudo, é possível estabelecer hipóteses para a sua ocorrência, principalmente, considerando a discrepância dos indicadores de vulnerabilidade.

4.4 A capacidade do terceiro setor como fator de atração de recursos: uma hipótese para estudos futuros

O presente capítulo tinha como objetivo analisar o fomento ao terceiro setor por meio das emendas parlamentares e o nível de atuação das OSC em mesorregiões com indicadores socioeconômicos discrepantes na área da assistência social, assim, a partir do que foi apresentado, é possível tecer algumas considerações conclusivas, incluindo hipóteses de exploração para pesquisas futuras e as limitações do estudo. Em relação a participação do Poder Legislativo no fomento ao terceiro setor nas mesorregiões analisadas, nota-se que há uma grande diferença no volume de recursos recebidos por cada uma delas. Quando analisado os valores totais, a mesorregião Sul/Sudoeste de Minas recebeu quase 6 vezes mais recursos se comparada a mesorregião Norte de Minas.

A diferença permanece quando se considera o valor *per capita* recebido por cada região, enquanto a Norte de Minas foi beneficiada por R\$2,48 por habitante, a Sul/Sudoeste de Minas recebeu R\$9,79. Ou seja, uma diferença de quase 400% entre as mesorregiões. Quanto ao nível de atuação do terceiro setor na área da assistência social, as mesorregiões analisadas apresentam um número aproximado de entidades atuando em seu território, de acordo com o Mapa das OSC. Em relação ao contexto mineiro, a Norte de Minas possui a maior quantidade de OSC, enquanto a Sul/Sudoeste aparece em terceiro lugar.

A diferença entre as mesorregiões aparece quando se analisa a relação quantidade de OSC por mil habitantes, a partir dessa perspectiva, cada OSC do norte de Minas atende 1,27 mil habitantes, já no Sul/Sudoeste cada entidade assiste 2,32 mil habitantes. Com base nos resultados apresentados, pode-se afirmar que a mesorregião Norte de Minas, recebe menos recursos apesar de possuir um número maior de OSC atuando em seu território, inclusive considerando a proporção OSC por mil habitantes. A mesorregião Sul/Sudoeste Minas, por outro lado, recebe maior volume de recursos e possui uma menor quantidade de entidades assistindo sua população, proporcionalmente falando. A partir dessas conclusões, é inevitável questionar as razões pelas quais esse cenário ocorre, ainda mais, considerando a discrepância dos indicadores de vulnerabilidade social entre as mesorregiões estudadas.

A média do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), em sua dimensão de vulnerabilidade social, nas mesorregiões Norte de Minas e Sul/Sudoeste de Minas é de 0,385 e 0,551 respectivamente. Considerando todas as mesorregiões do estado, a Norte de Minas ocupa última colocação, enquanto a mesorregião Sul/Sudoeste de Minas está entre as três melhores. Assim, questiona-se: por que uma mesorregião que apresenta piores indicadores de vulnerabilidade recebe 6 vezes menos recursos via emendas parlamentares se comparada a uma mesorregião com melhor pontuação no IMRS? E o por que essa mesma mesorregião, apesar de possuir uma quantidade de OSC proporcionalmente maior, é tão menos contemplada com indicações parlamentares em projetos e atividades ligadas á assistência social?

Com base nesses questionamentos, é possível fazer o levantamento de hipóteses para fins de exploração da matéria em pesquisas futuras. A primeira delas relaciona-se com a capacidade das OSC em gerar resultados a partir das parcerias com a administração pública. Essa capacidade, traduzida como o nível de profissionalização das entidades, é um elemento que pode estar influenciando a atração de mais recursos advindos das emendas parlamentares, uma vez que os resultados gerados por meio das atividades desenvolvidas pelas OSC agregam reconhecimento social e expõem as oportunidades aos membros do legislativo. Assim, OSC como maior profissionalização tendem a atrair mais recursos por apresentarem maior capacidade de gerar resultados de valor público.

Nessa perspectiva, por maior que seja o número de entidades atuantes em determinada mesorregião, se não há um nível de profissionalização adequado, elas tendem a perder recursos para entidades com maior reconhecimento social. Da mesma forma, não seria possível dizer que uma mesorregião que apresenta um maior número de organizações possui, necessariamente, um ecossistema mais desenvolvido. Se existe capilaridade de OSC por determinado território, mas elas não são profissionalizadas o suficiente para gerar resultados, a atração de recursos se mostra como um desafio contundente.

A profissionalização das entidades ainda abre margem para uma segunda hipótese, a fragmentação ou concentração de recursos. A ocorrência de OSC mais profissionalizadas em determinada região pode levar a uma concentração de indicações, com maior volume de recursos, enquanto em regiões com OSC menos profissionalizadas as indicações ocorrem de forma dispersa, com um volume menor. Assim, considerando o desafio financeiro imposto as entidades do terceiro setor, consubstanciado pelo caráter não lucrativo de suas atividades, o desempenho na atração de recursos pelas entidades que não conseguem obter resultados satisfatórios resta comprometido. Na competição por recursos, elas levam desvantagem em relação às OSC mais profissionalizadas, o que gera uma desigualdade de distribuição de recursos entre mesorregiões.

Pelo caráter exploratório/descritivo da presente pesquisa, é importante ressaltar suas limitações em relação aos seus objetivos. O retrato do fomento ao terceiro setor entre 2017 e 2023 por meio das emendas parlamentares nas mesorregiões analisadas não pretende justificar ou explicar a discrepância dos indicadores de vulnerabilidade social (IMRS). É certo que eles são influenciados por diversos outros fatores, incluindo, até mesmo, os de ordem econômica das mesorregiões analisadas. Todavia, não é possível deixar de considerar a importância do terceiro setor na construção de bons indicadores socioeconômicos e na sua capacidade de gerar resultados, conforme abordado no presente trabalho, sendo as emendas parlamentares uma importante fonte de recursos para tais entidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender a dinâmica de fomento ao terceiro setor mineiro por meio das emendas parlamentares a partir da regulamentação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei 13.019/2014 – no âmbito do Estado de Minas Gerais pelo Decreto Estadual nº 47.132/2017. Ao longo do estudo, observou-se que um modelo de gestão pública pautado na governança admite como parceiras relevantes para o alcance de resultados de valor público as entidades privadas, sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse público, as chamadas Organizações da Sociedade Civil (OSC).

No contexto das crescentes relações entre administração pública e terceiro setor, o Poder Legislativo surge como um ator de financiamento dessas parcerias por meio das emendas parlamentares ao orçamento público. Essa ferramenta de participação dos deputados no ciclo orçamentário vem ganhando força nos últimos anos, tanto pelo seu percentual, quanto pelo seu caráter impositivo. Assim, estudar a aplicação desses recursos e o seu direcionamento por intermédio das parcerias é também entender se eles vêm sendo utilizados de forma estratégica, a fim de influenciar bons indicadores socioeconômicos, e não somente visando atender a interesses políticos.

O diagnóstico contido nessa pesquisa, revela, entre outros aspectos, uma desigualdade na quantidade de parcerias celebradas e na distribuição de recursos advindos das emendas parlamentares entre as mesorregiões do Estado de Minas Gerais. Ademais, percebeu-se que o fomento ao terceiro setor pelo Poder Legislativo ocorre principalmente na área da assistência social, a partir dos programas de governo e ações orçamentárias vinculadas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE). A partir dessa constatação, realizou-se uma comparação entre mesorregiões que possuem indicadores de vulnerabilidade discrepantes a partir de dois aspectos: o nível de atuação de OSC atuantes na assistência social e o volume de recursos recebidos por cada uma delas. O resultado dessa comparação evidencia uma grande desigualdade no recebimento de recursos entre as mesorregiões analisadas, Norte de Minas e Sul/Sudoeste de Minas.

Nesse sentido, foi possível concluir que a mesorregião com melhor IMRS – Vulnerabilidade, Sul Sudoeste de Minas, recebe cerca de quatro vezes mais recursos *per capita* e possui menos OSC proporcionalmente à sua população. O Norte de Minas, por outro lado, apesar de possuir o pior IMRS – Vulnerabilidade entre todas as mesorregiões, foi beneficiada com menos recursos, mas possui um maior número de OSC atuantes na assistência social em relação ao seu número de habitantes. A partir dessas constatações elencou-se três hipóteses para estudos futuros que, possivelmente, podem explicar a ocorrência de tal fenômeno: diferença de representação das mesorregiões na Assembleia de Minas, o nível de profissionalização das OSC em cada mesorregião e, por consequência, a fragmentação da distribuição dos recursos no caso de entidades menos profissionalizadas.

O presente estudo, além de contribuir para análise da oportunidade alocativa contida nas emendas parlamentares direcionadas ao terceiro setor, também reacende a discussão a cerca da eficiência na distribuição desses recursos. De acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) - 2024, a receita corrente líquida do Estado de Minas Gérias está estimada em R\$ 101.160.820.389 (Minas Gérias, 2023). Dessa forma, observados os incisos I e II do § 6º do art. 160 da Constituição do Estado, o inciso I do art. 160 e o inciso III do art. 141, ambos do ADCT, e realizada a previsão de receita orçamentária, os deputados podem chegar a ter aproximadamente 2 bilhões de reais em emendas parlamentares impositivas.

Assim, considerando a importância desse montante, não é possível admitir que as emendas parlamentares atendam somente à interesses políticos, sem que haja uma distribuição estratégica desses recursos. Essa necessidade ainda é reforçada pelo contexto de crise fiscal enfrentado pelo Estado de Minas Gérias, onde não há espaço para o dispêndio financeiro sem o mínimo lastro estratégico a fim de se obter melhores resultados a partir da aplicação destes. Nesse sentido, respeitando a importância da participação do Poder Legislativo na construção do orçamento público, o estreitamento das relações entre parlamentares e governo é primordial para o aumento da eficiência no direcionamento das emendas parlamentares.

REFERÊNCIAS

ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. **Panorama das Organizações da Sociedade Civil 2019**. São Paulo: ABONG, 2019.

AMARAL, Ana Valeska. **Terceiro setor e políticas públicas**. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 35-49, 2003.

BAIÃO, Alexandre Lima; PECCI, Alketa; COSTA, Caio César de Medeiros. **Parcerias entre Estado e sociedade civil na perspectiva do capital social**. Organizações & Sociedade, v. 22, p. 345-365, 2015.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 12, n. 133, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Dispõe sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º ago. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL, Tribunal De Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Diretoria de Educação Continuada, Seleção, Formação e Certificação de Competências. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3845>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Belo Horizonte: FJP. Disponível em: < <http://imrs.fjp.mg.gov.br/> >. Acesso em: 15 out. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Carmem Silvia Mendes Alves Pereira. **O Terceiro Setor como consecutor de Políticas Públicas Sociais**. 2006. Dissertação (Curso de Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Federal de Londrina, Londrina, 2006.

JACQUES, Flávia Verônica et al. **Formas de financiamento do terceiro setor**. SINERGIA-Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, v. 18, n. 1, p. 53-66, 2014.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Saúde e Sociedade, v. 13, p. 25-36, 2004.

KISSELER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?**. Revista de Administração Pública, v. 40, p. 479-499, 2006.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. In: Um guia de governança para resultados na administração pública. 2010. p. 249-249.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MELLO, Janine; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro; ANDRADE, Pedro Gomes. **Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil**. Texto para Discussão, 2019.

MELLO, Janine; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro. **Dinâmicas do terceiro setor no Brasil: trajetórias de criação e fechamento de organizações da sociedade civil (OSCS) de 1901 a 2020**. Ipea. Rio de Janeiro. 2020.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. **Estado e terceiro setor: uma análise de duas iniciativas de aproximação**. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 3, p. 72-91, 1999.

MINAS GERAIS, Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. - 23. ed. - Belo Horizonte: **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, 2023.

Minas Gerais. **Decreto Estadual nº 47.132/2017**. Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. ALMG. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/legislacao-mineira/lei/min/?tipo=DEC&num=47132&ano=2017&comp=&cons=0>

MINAS GERAIS. **Emenda à constituição 96**, de 26 de julho de 2018. Acrescenta dispositivos aos arts. 159, 160 e 181 da Constituição do Estado e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. ALMG, Diário do Legislativo, Poder Legislativo, Belo Horizonte, 27 jul. 2018

MINAS GERAIS. **Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias - SIGCON**. Belo Horizonte. Disponível em: < <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/>>. Acesso em: 08 ago.2023.

Eider Arantes; GODÓI-DE-SOUSA, Edileusa. **O Terceiro Setor no Brasil: avanços, retrocessos e desafios para as Organizações Sociais**. Revista Interdisciplinar de Gestão Social, v. 4, n. 3, 2015.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. **Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro**. Organizações & Sociedade, v. 15, p. 39-55, 2008.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. **O orçamento republicano e as emendas parlamentares**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 150, p. 57-78, 2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2014.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. 2019.

TONDOLO, Rosana da Rosa Portella et al. **Transparência no Terceiro Setor: Uma proposta de construto e mensuração**. Espacios Públicos, v. 19, n. 47, p. 7-25, 2022.

TORRES, Heleno Taveira. **Teoria da constituição financeira**. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2014.