



Bruna Nayara Marques

PARCERIAS ENTRE ESTADO E TERCEIRO SETOR: um estudo de caso da Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

2015

Bruna Nayara Marques

PARCERIAS ENTRE ESTADO E TERCEIRO SETOR: um estudo de caso da Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais

Monografia apresentada 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 de título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Eduardo Cerqueira Batitucci

Belo Horizonte

2015

Marques, Bruna Nayara

M357p Parcerias entre estado e terceiro setor: um estudo de caso da política de prevenção social à criminalidade do estado de Minas Gerais / Bruna Nayara Marques – Belo Horizonte, 2015.

163 p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Eduardo Cerqueira Batitucci

Referência: f. 156-162

1. Reforma do Estado – Terceiro setor – Minas Gerais. 2. Administração pública – Minas Gerais. 3. Criminalidade – Minas Gerais. 4. Secretaria de Estado de Defesa Social – Minas Gerais. 5. Organização da Sociedade do Interesse Pública (OSCIP). I. Batitucci, Eduardo Cerqueira. II. Título.

CDU 343.9(815.1)


Bruna Nayara Marques

**PARCERIAS ENTRE O ESTADO E O TERCEIRO SETOR: um estudo de caso da
Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais**

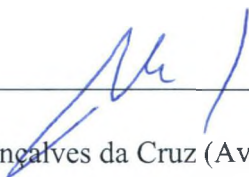
Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.



Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci (Orientador), Fundação João Pinheiro.



Mestre Amanda Matar de Figueiredo (Avaliadora), Fundação João Pinheiro.



Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (Avaliador), Fundação João Pinheiro.

Belo Horizonte, 16 de Novembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, fonte maior de sabedoria, pela proteção e oportunidades que me permitiram essa conquista. Somente através da prática da fé e do amor é que tenho coragem para buscar continuamente ser um ser humano melhor para mim e para o mundo.

Agradeço aos meus pais por jamais terem colocado obstáculos para que eu realizasse meus sonhos e, mais do que isso, por acreditarem que eu sou capaz de conquistar todos eles. Agradeço ainda por serem as minhas referências de dedicação e trabalho, pela compreensão em todos aqueles momentos que não pude estar fisicamente presente e por suportarem, junto comigo, as dores da distância. Aos meus irmãos, Matheus e Milena, por serem minha maior fonte de amor, carinho, alegria e aconchego desde que chegaram a esse mundo. Mesmo ainda crianças e sem saberem muito sobre a vida, vocês foram, por muitas vezes, responsáveis por dar sentido à minha. Ao meu avô João por ser o meu maior exemplo de ser humano e por toda imensidão e pureza do amor que me transmitiu enquanto pôde. Aos meus amigos de infância e de toda uma vida, Claudia, Silvania, Isabelle, Taciane, Francine, João Guilherme, Alvaro, Victor, Douglas e Luiz Augusto por terem me ensinado o valor da amizade e por serem tão presentes em minha vida mesmo com as grandes distâncias que nos separam. À Isadora, por ser a espécie de um anjo na minha vida, por todos os cuidados, preocupações e ensinamentos incessantemente (e tão carinhosamente) transmitidos. À Daniela, que compartilhou comigo cada etapa deste trabalho, agradeço por todo apoio, paciência e amor a mim dedicados, não só durante essa fase, mas desde que entrou em minha vida. Com vocês, divido a realização desse trabalho e a conquista da graduação.

Agradeço aos professores da Escola de Governo da FJP por todos os ensinamentos transmitidos e por contribuírem para a minha formação acadêmica. Ao meu extraordinário orientador Eduardo Batitucci pela dedicação e paciência, pelas contribuições fundamentais, pelas conversas esclarecedoras e, principalmente, por ter tornado a minha primeira experiência de pesquisa a mais divertida possível. Aos colegas do XXIX CSAP e, em especial, à Fernanda Wood, Fernanda Petrocchi, Ana Luiza, Marina, Daniela e ao Fillipe pela companhia diária, pelas risadas e por toda amizade durante essa jornada. A toda equipe da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, onde realizei estágio por mais de dois anos, agradeço pelas oportunidades de aprendizado e crescimento. Agradeço, de forma especial, à minha tutora Graziela Guimarães e à eterna companheira de trabalho, Laura Talarico, pela acolhida desde o primeiro momento, por todo apoio, paciência e pela amizade que construímos. À equipe do Núcleo Central de Parcerias com OSCIP da SEPLAG, ao

Instituto Elo e a todos os entrevistados, agradeço pela disponibilidade e pelo compartilhamento de experiências e conhecimentos. Agradeço ainda ao Marcos, Alvaro, Daniela, Claudia e Tainara pela ajuda na transcrição das entrevistas. Obrigada por tornarem a realização desse trabalho possível!

RESUMO

Em 2003, o governo de Minas Gerais, inspirado nas diretrizes de reforma gerencial do aparelho do Estado do governo federal, iniciou a implementação de um modelo próprio de celebração de parcerias com entidades do terceiro setor, através do qual se buscava a melhoria dos resultados alcançados por determinadas políticas públicas. Diante desse cenário, desde 2005, a Política de Prevenção Social à Criminalidade, que compõe a estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), é executada em parceria com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Instituto Elo para a cogestão de suas atividades. Após dez anos de tal parceria, torna-se importante estudar quais foram as principais dificuldades e potencialidades, oriundas da forma de execução via parceria com o terceiro setor, para os atores envolvidos na execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade. É esse o principal propósito deste trabalho, que parte da revisão da literatura pertinente à temática abordada para analisar a parceria entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e o Instituto Elo. São apresentadas, portanto, as percepções captadas pela pesquisa, buscando-se assim averiguar pontos que precisam avançar na relação entre Estado e OSCIP parceira para que a execução da política de prevenção possa ser aprimorada. Por fim, conclui-se que o modelo mineiro de parcerias não atende, de forma integral e ideal, aos requisitos metodológicos e técnicos da Política de Prevenção Social à Criminalidade e que muitas das dificuldades e limitações enfrentadas pelos parceiros estão relacionadas ao ordenamento jurídico de funcionamento da Administração Pública; à incipiência do terceiro setor no estado de Minas Gerais; à baixa participação social no modelo; à cultura de controle formal dos órgãos responsáveis pelo controle do modelo; ao contexto de contingenciamento de recursos que atingiu a política de prevenção; à baixa institucionalidade da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade em relação às áreas tradicionais de segurança pública que compõem a SEDS; e à baixa capacidade de realização de atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas nos órgãos públicos.

Palavras chave: Reforma do Estado; Terceiro Setor; Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); Termo de Parceria; Política; Prevenção Social à Criminalidade.

ABSTRACT

In 2003, the government of Minas Gerais, inspired by the management reform guidelines of the state apparatus of the federal government, began to implement a celebratory own model of entities partnerships with the third sector, through which it sought to improve the results achieved by certain public policies. Given this scenario, since 2005, the Social Prevention Policy on Criminality, which makes up the structure of the State Department of Public Safety (SEDS), is executed in partnership with the Civil Society Organization of Public Interest (OSCIP) Elo Institute for co-management of their activities. After ten years of this partnership, it is important to study what were the main difficulties and potentialities arising from the form of execution via partnership with the third sector, for the actors involved in the implementation of the social policy to Criminality Prevention. That is the main purpose of this work, which begins with a review of relevant literature to the theme discussed to review the partnership between the State Department of Social Protection and the Elo Institute. They are presented, therefore, the perceptions captured by the survey, seeking to ascertain points that need to move forward in the relationship between state and OSCIP partner for the prevention policy implementation can be improved. Finally, it is concluded that the partnership model from Minas Gerais does not answer fully and optimally, the methodological and technical requirements of the Social Prevention Policy to Criminality and that many of the difficulties and limitations faced by partners relate to the legal system operating Public Administration; the incipiency of the third sector in the state of Minas Gerais; low social participation in the model; the formal control culture of the organizations responsible for control of the model; the contingency context of resources that reached the policy of prevention; the low institutionalization of Special Coordination for the Prevention of Crime over traditional areas of public safety that make up the SEDS; and low ability to perform monitoring activities and evaluation of public policies in public institutions.

Key-words: State reform; Third Sector; Civil Society Organizations of Public Interest; Partnership Agreement; Policy; Crime prevention.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Notas atribuídas pela Comissão de Avaliação ao Termo de Parceria e seus respectivos conceitos	52
Quadro 02 – Termo de Parceria e Aditivos e seus respectivos valores previstos e repassados	75
Quadro 03 – Média das notas atribuídas pela Comissão de Avaliação ao Termo de Parceria por ano, no período 2005-2014	76
Quadro 04 – Municípios que contam com Unidades de Prevenção Social à Criminalidade e suas respectivas quantidades	84

LISTA DE SIGLAS

CA – Comissão de Avaliação

CGE – Controladoria Geral do Estado

CEAPA – Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas

CPC – Centro de Prevenção à Criminalidade

CPEC – Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade

CRISP – Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais

FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IELO – Instituto Elo

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MPE – Ministério Público do Estado de Minas Gerais

NCPO – Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs

OEP – Órgão Estatal Parceiro

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSC – Organização da Sociedade Civil

ONG – Organização Não Governamental

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PMC – Programa Mediação de Conflitos

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PrEsp – Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional

RH – Recursos Humanos

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SPEC – Superintendência de Prevenção à Criminalidade

TP – Termo de Parceria

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 METODOLOGIA.....	16
3 REFORMA DO ESTADO E TERCEIRO SETOR	18
3.1 Reforma gerencial do Estado brasileiro	18
3.2 O terceiro setor.....	22
3.2.1 Marco legal.....	29
3.2.1.1 Organizações Sociais	32
3.2.1.2 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	34
3.2.1.3 Organizações da Sociedade Civil	38
4 O MODELO MINEIRO DE PARCERIA COM OSCIPS	42
4.1 A reforma gerencial em Minas Gerais	42
4.2 A adoção do modelo de parceria no cenário estadual	44
4.3 Marco legal do modelo mineiro de parceria com OSCIPs.....	46
4.4 Oportunidades e desafios das parcerias entre o Estado mineiro e as OSCIPs	58
5 A PARCERIA ENTRE A SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL E A OSCIP INSTITUTO ELO	73
6 A POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS	83
6.1 O Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!.....	87
6.2 O Programa Mediação de Conflitos.....	91
6.3 Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas	93
6.4 Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional.....	96
7 OS RESULTADOS.....	99
7.1 Concepção da Parceria entre a SEDS e o IELO	99
7.2 Desafios na execução das atividades da Política de Prevenção Social à Criminalidade.....	105
7.3 Relações de hierarquia e poder presentes no desenho da Política de Prevenção Social à Criminalidade	124

7.4 Lógicas de Controle do Modelo Mineiro de Parceria.....	128
7.5 Questões culturais	132
7.6 Externalidades.....	134
7.7 Avaliação da Parceria entre a SEDS e o IELO e do Modelo Mineiro de Parcerias	138
7.8 Concurso de Projetos para seleção de OSCIP parceira	149
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	154
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	156
APÊNDICE	163

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, as entidades do terceiro setor são reconhecidas pela atuação na esfera privada em prol da coletividade. De modo geral, no início do desenvolvimento dessas entidades elas atuavam sem o apoio estatal, quadro que, ao longo do tempo, tem se transformado, haja vista os progressivos movimentos de aproximação entre essas entidades e o poder público. Segundo apontado pela literatura, a motivação para a decisão do Estado brasileiro em buscar celebrar parcerias com o terceiro setor está relacionada à crise fiscal vivida a partir da década de oitenta, somada às novas perspectivas sociais trazidas pela Constituição da República de 1988 (FERNANDES, 2009). Aliada a essa situação, considerava-se ainda que a máquina estatal como burocrática e ineficiente, incapaz, portanto, de dar respostas eficientes para os problemas da população.

É diante desse contexto que no Brasil esse movimento reformista tem início em 1995 e o terceiro setor surge como um agente de destaque desse processo. Isso se deve à publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que procurou promover, entre outras inovações, uma maior aproximação com o terceiro setor, a partir dos de dois modelos de celebração de parcerias entre Estado e terceiro setor: Organizações Sociais (Lei Federal nº. 9.637/1998) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei Federal nº. 9.790/1999).

No estado de Minas Gerais, as estratégias reformistas têm início em 2003 a partir da implementação do projeto denominado “Choque de Gestão”¹. Dentre as medidas propostas por esse projeto tem-se a adoção de instrumentos de contratualização de resultados, destacando-se, nesse sentido, a publicação da Lei Estadual nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Assim, o poder público mineiro passa a utilizar do instrumento de celebração de parcerias com entidades do terceiro setor, denominado Termo de Parceria, para o fomento e a execução de políticas públicas.

A Política de Prevenção Social à Criminalidade, por sua vez, foi criada no ano de 2003 junto à estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Social e se propunha a realizar uma releitura de segurança pública, pautada por uma ótica social que contribua para a garantia dos direitos constitucionais, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana. A política tem como objetivo geral contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades em

¹ O Choque de Gestão consistiu em uma série de ações estratégicas definidas no Plano de Governo de 2003/2006, com o objetivo principal de modernizar a administração pública do estado, a partir de uma reorganização do arranjo institucional e do modelo de gestão, conforme será discutido no Tópico 4.1.

territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos, bem como para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais. A política se compromete ainda com o alcance de resultados que vão além do combate à criminalidade, a partir do entendimento de que isso é factível por meio de um conjunto integrado e articulado de estratégias e ações do poder público, com a participação da sociedade civil.

Para o alcance dos seus objetivos a política desenvolveu programas e ações, construiu diagnósticos sobre as áreas de risco com elevados índices de criminalidade, implantou Centros de Prevenção à Criminalidade (CPCs), entre outras ações que serão apresentadas neste trabalho. Atualmente, para o desenvolvimento das suas ações a política é composta por cinco programas, a saber: Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!; Programa Mediação de Conflitos; Programa Central de Penas e Medidas Alternativas; e Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional e o Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas².

Desde o momento de implementação da Política de Prevenção Social à Criminalidade ela é executada mediante parcerias, como condição *sine qua non* para a viabilidade da sua execução. Inicialmente, ela teve como parceira a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Porém, com a instituição do modelo de parceria com OSCIP no Estado de Minas Gerais, a política seguiu uma diretriz governamental e celebrou Termo de Parceria com uma entidade do terceiro setor.

É nesse contexto que em 2005 tem início a parceria entre a Secretaria de Defesa Social (SEDS) e a entidade do terceiro setor, criada e qualificada como OSCIP no mesmo ano, Instituto Elo. Essa parceria tem sido renovada desde então, mediante a celebração de Termos Aditivos ao Termo de Parceria. Porém, pela primeira vez, em 2015 está sendo realizado um concurso de projetos para a seleção de uma OSCIP para a cogestão da Política de Prevenção Social à Criminalidade. A realização desse concurso de projetos está relacionada a uma decisão estratégica do governo estadual empossado para o mandato no período de 2015 a 2018 e tem como principal objetivo tornar o processo de seleção da OSCIP parceira mais democrático.

Esse trabalho lança olhar para as possíveis implicações para a Política de Prevenção Social à Criminalidade relacionadas à sua forma de execução via Termo de Parceria com uma OSCIP. Esse objetivo é motivado pela hipótese de que existem desafios e oportunidades de

² A partir de 2015, seguindo diretrizes da nova agenda governamental, o Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas passará a integrar a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Cidadania e Participação Social. Dessa forma, este programa não será abordado nesse trabalho.

diversas naturezas que influenciam na boa execução da política pública, que devem ser melhor compreendidos para a evolução da Política de Prevenção Social à Criminalidade e do próprio modelo mineiro de parcerias com OSCIPs. Essa premissa constitui o objetivo principal desse estudo, de captar e registrar os desafios e as oportunidades inerentes à execução da política por meio da parceria com uma entidade do terceiro setor.

Essa pesquisa pretende apresentar os resultados e as impressões subjetivas captadas pelas impressões dos gestores da política e dos programas, que atuam na estrutura da SEDS; dos diretores do Instituto Elo e do supervisor da gestão, que atuam na sede administrativa dessa entidade; dos gestores do Núcleo Central de Parceria com OSCIPs (NCPO), responsáveis pela qualificação das entidades e supervisão do modelo de parceria que atuam na estrutura da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); e dos gestores sociais, supervisores metodológicos e técnicos sociais, que atuam diretamente na execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade. Assim, será possível captar quais são as características da parceria entre a SEDS e o IELO identificadas por esses atores e em que medida ela contribui ou dificulta, não só a execução dos programas, mas o alcance dos seus objetivos. Para isso, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Investigar quais foram as principais razões para a escolha do modelo de parceria com OSCIP para a execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade;
- Detectar possíveis facilidades e dificuldades advindas do modelo de parceria encaradas pelos profissionais que são responsáveis pela gestão e pela execução dos programas da Política de Prevenção Social à Criminalidade;
- Identificar qual é a avaliação feita pelos atores envolvidos, tanto do Estado como da OSCIP, da parceria entre a SEDS e o IELO, bem como detectar a avaliação feita por esses atores em relação ao modelo mineiro de parceria com OSCIPs;
- Encontrar potencialidades na parceria que poderiam ser mais exploradas em benefício da Política de Prevenção Social à Criminalidade.

O Capítulo 2 deste trabalho apresenta os aspectos metodológicos utilizados na presente pesquisa. O estudo acerca da reforma do Estado e o terceiro setor será realizado no Capítulo 3, que é dividido em dois tópicos principais. No primeiro tópico serão abordados os contornos da reforma do Estado e o surgimento do terceiro setor como agente de destaque nesse contexto. No segundo tópico será traçada uma conceituação do terceiro setor, a sua origem no cenário brasileiro e, por último, serão apresentadas os principais marcos legais que

regulam as parcerias entre o Estado brasileiro e as entidades do terceiro setor. O capítulo 4, dividido em quatro tópicos, propõe-se a analisar o caso de adoção do modelo de parcerias com OSCIPs no Estado de Minas Gerais. Para tanto, o primeiro tópico apresenta o contexto de reforma gerencial vivenciado pela Administração Pública mineira a partir de 2003; o segundo tópico apresenta os contornos da implementação do modelo de parcerias com OSCIPs no Estado de Minas Gerais; o terceiro analisa os aspectos legais do modelo e o quarto discute os desafios e oportunidades da celebração de parcerias entre o poder público e OSCIPs. O capítulo 5 se propõe a analisar os contornos da parceria celebrada em 2005 pela Secretaria de Estado de Defesa Social e a OSCIP Instituto Elo. O capítulo 6, dividido em quatro tópicos, apresenta a implementação e o funcionamento da Política de Prevenção Social à Criminalidade e cada tópico traça as características gerais de cada um dos programas que a compõe. No capítulo 7 são realizadas as análises acerca da parceria entre a SEDS e o Instituto Elo, desde a sua concepção até os desafios atuais relacionados à realização do concurso de projetos para a seleção de uma OSCIP parceira. Por fim, o capítulo 8 condensa os principais resultados da análise empreendida.

2 METODOLOGIA

A presente seção tem como objetivo descrever a metodologia utilizada nesse trabalho, ou seja, apresentar quais foram as ações desenvolvidas para o atingimento dos objetivos anteriormente determinados para a pesquisa. Nesse sentido, o estudo de caso que se esboça neste trabalho se justifica pela proposta de descrever o contexto de implantação e desenvolvimento da Política de Prevenção Social à Criminalidade, bem como investigar as causas e formular hipóteses capazes de colaborar para uma maior compreensão acerca, principalmente, da política, mas o estudo de caso também é pertinente para produzir análises sobre o modelo mineiro de parceria com OSCIPs.

A abordagem da pesquisa é qualitativa e exploratória, uma vez que a finalidade é identificar as características de organizações e situações, além de se propor a buscar ideias e soluções, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno de estudo (SELLTIZ; JAHODA; DEUTSCH, 1974 apud FREITAS; JABBOUR, 2011). Para concretizar os objetivos dessa pesquisa, são utilizadas três ferramentas: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas.

Por meio da pesquisa bibliográfica, pretende-se fazer um levantamento sobre os principais estudos com as temáticas que envolvem a reforma gerencial do Estado brasileiro e de Minas Gerais, o terceiro setor e a Política de Prevenção Social à Criminalidade, com o objetivo de oferecer fundamentação teórica à pesquisa e identificar o estágio atual de conhecimento referente ao assunto.

A pesquisa documental também é necessária, uma vez que são analisados documentos e instrumentais, como Edital, Estatuto Social do Instituto Elo, Termos de Parceria e Aditivos, além de relatórios da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria, com a finalidade de avaliar conteúdos relevantes presentes nestes documentos para os objetivos dessa pesquisa.

Ainda que as pesquisas bibliográficas e documentais sejam de grande importância, as entrevistas semiestruturadas são fundamentais para a obtenção de percepções, informações e dados objetivos e subjetivos que não seriam possíveis somente através das análises documentais e bibliográficas. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas com dezessete pessoas (não identificadas pelos seus nomes) que ocuparam ou ainda ocupam uma ou mais das seguintes funções: Secretário Adjunto de Defesa Social; Coordenador da Política de Prevenção Social à Criminalidade; Diretor do Programa Fica Vivo!; Diretor do Programa Mediação de Conflitos; Diretor do Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas; Diretor do Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema

Prisional; Supervisor do Termo de Parceria; Coordenador do Núcleo Central de Parceria com OSCIPs da SEPLAG; Técnico do Núcleo Central de Parceria com OSCIPs da SEPLAG; Diretor do Instituto Elo; Gestor Social; Supervisor da Gestão; Supervisor Metodológico e Técnico Social.

É importante ressaltar que as entrevistas foram realizadas com indivíduos que participaram de momentos diversos da parceria, desde a sua celebração em 2005 até atualmente. Além disso, buscou-se entrevistar atores que ocupam posições distintas dentro do desenho da política e que, portanto, puderam contribuir para uma compreensão mais ampla das questões relacionadas à parceria e das possíveis dificuldades e potencialidades provocadas pela parceria desde a sua concepção até a sua gestão e aplicação prática.

Por fim, tem-se ainda o lugar de observação comum da autora, enquanto estagiária da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade. Esse lugar permite certo contato com as principais questões abordadas neste trabalho, bem como um registro de fatos da realidade, captado a partir de algumas situações práticas vivenciadas.

3 REFORMA DO ESTADO E TERCEIRO SETOR

Nesta seção, busca-se realizar uma análise da reforma gerencial do Estado brasileiro, uma vez que foi a partir desse contexto que surgiram as principais bases jurídico-legais para o desenvolvimento e o fortalecimento do terceiro setor no Brasil. Posteriormente, serão apresentados alguns dos principais estudos realizados sobre o terceiro setor e, por fim, serão abordadas as principais legislações que regulam as parcerias entre o Estado brasileiro e as entidades do terceiro setor. Essa análise fornecerá as bases necessárias para uma maior compreensão do modelo de parcerias com o terceiro setor desenvolvido no estado de Minas Gerais, um dos focos do presente trabalho.

3.1 Reforma gerencial do Estado brasileiro

A partir da segunda metade do século XX, observa-se um gradual processo de esgotamento do Estado de Bem Estar Social, marcado por uma excessiva intervenção estatal na economia, pela promoção intensiva de políticas sociais e pela adoção de princípios burocrático-weberianos na administração pública. Segundo Abrucio (2006) esse modelo entra em crise devido a quatro fatores socioeconômicos principais, a saber: abalo no contexto econômico mundial, em especial devido à crise do petróleo; crise fiscal dos governos; ingovernabilidade (dificuldade dos governos para resolver seus problemas) e às transformações provocadas pelo fenômeno da globalização, que, ao modificar a lógica do setor produtivo, reduziram o poder dos governos para conduzirem e darem as regras das políticas macroeconômicas.

Segundo Bresser-Pereira (2003, p.21), os efeitos negativos da crise fiscal para a atuação do Estado é que levou o Brasil, e outros países, a se preocuparem com a resolução da crise e com a obtenção de recursos para realizar um ajuste estrutural. É válido ressaltar ainda que nesses momentos de crise a atuação do Estado é prejudicada no campo das políticas sociais, uma vez que a sua capacidade de investimento é reduzida.

O Brasil, após uma fase de crescimento econômico que iniciou na década de 1960 e culminou na década de 1970 com o chamado “milagre econômico”, começou a viver uma crise na década de 1980, que pode ser atribuída à grande dependência externa do crescimento econômico do país. Uma vez que a conjuntura econômica mundial estava abalada, principalmente pelas elevações no preço do petróleo e do conseqüente aumento das taxas de juros americanas, o Brasil teve um aumento das despesas com a rolagem da dívida e uma redução dos investimentos estrangeiros no país (HERMAN, 2004 apud FERNANDES, 2009).

Desse modo, durante a década de 80, conhecida como a “década perdida”, o país atravessou uma crise fiscal, além de uma inflação “galopante” e desequilíbrio externo. Diversos planos econômicos foram lançados pelo Estado, na tentativa de alcançar a estabilização econômica. Porém, nenhum deles foi capaz de controlar a inflação e, somente com o Plano Real³, em 1994, o Brasil consegue, finalmente, atingir a estabilidade econômica (CASTRO, 2004 apud FERNANDES, 2009).

Nesse contexto, diversos países passaram a buscar estratégias reformistas para o seu aparelho estatal, realizadas sob o prisma do movimento da “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*). Em síntese, os princípios desse movimento são: foco de ação do Estado no cidadão; reorientação dos mecanismos de controle, que são voltados para resultados; flexibilidade gerencial e administrativa; busca de valorização do servidor e controle social (*accountability*).

Kettl (2003 apud FERNANDES, 2009) identifica dois dilemas para as propostas de reformas do Estado a partir da década de 80. O primeiro diz respeito à busca por um governo que funcione melhor e que custe menos, e o segundo com a definição de qual deve ser o papel do Estado. Nesse momento de reforma, as medidas são direcionadas, principalmente, para a redução do escopo de atuação do Estado, para o corte de gastos e a redução do número de pessoal. Contudo, a redução do número de gastos e pessoal prejudica diretamente o desempenho do Estado. As privatizações, os processos de descentralização e o uso de ferramentas típicas de mercado na Administração Pública, muitas vezes fazem contraponto com o “papel típico do Estado”. Dessa forma, o Estado não consegue realizar suas funções de modo adequado e satisfatório.

Bresser-Pereira (2003) confirma o desafio encontrado para aliar redução da burocracia estatal com um desempenho eficiente da Administração Pública. Para o autor:

O pressuposto neoliberal que estava por traz das reformas – o pressuposto de que o ideal era um Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade, deixando ao mercado a total coordenação da economia – provou ser irrealista.⁴ (2003, p. 22).

³ O Plano Real foi um plano proposto por Fernando Henrique Cardoso, à época Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco e, posteriormente, Presidente da República.

⁴ Segundo Bresser-Pereira (2003, p. 23), isso se deve, resumidamente a dois fatores: em primeiro lugar, em nenhum país esse Estado mínimo tem legitimidade política: “(...) os cidadãos continuam a exigir mais do Estado” e, em segundo lugar, porque se percebeu rapidamente que “(...) a idéia de que as falhas do Estado eram necessariamente piores que as falhas do mercado não passava de dogmatismo.” A solução, portanto, não seria “(...) provocar o definhamento do Estado, mas reconstruir, reformá-lo”.

O modelo de uma administração pública burocrática Weberiana – baseada na racionalidade, no controle hierárquico e formalista dos procedimentos como forma de proteger o Estado de práticas patrimonialistas e clientelistas – passou a ser inadequado perante a necessidade do Estado de dar respostas à crise econômica e fiscal e às transformações provocadas pela globalização. Essa administração burocrática era apontada como responsável pela lentidão e rigidez do funcionamento do aparelho estatal. A administração pública gerencial surge, portanto, com o objetivo de conferir maior flexibilidade a esse modelo burocratizado. Algumas características básicas do modelo gerencial eram: orientação para os cidadãos e para os resultados e um menor controle procedimental (BRESSER PEREIRA, 2003, p.28).

Segundo Carneiro e Menicucci (2011), a partir dos empreendimentos reformistas colocados em prática pelo Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, esse processo se difunde por vários países, principalmente para aqueles membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esse movimento chegou à América Latina nos anos 90 e ganhou força no Brasil a partir de 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

O PDRAE tinha como principais objetivos promover o ajuste fiscal nas contas públicas e aumentar a eficiência da administração pública a partir de uma lógica de entrega de resultados, buscando assim torna-la mais alinhada às demandas da sociedade. Para desenvolver o Plano, a organização do Estado foi delimitada em quatro setores, de acordo com as atividades e lógicas de gestão de cada um deles: núcleo estratégico; atividades exclusivas; serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (MARE, 1995).

Devido às peculiaridades de cada um dos quatro setores, as formas de gestão e de propriedades desses não seriam necessariamente semelhantes. O plano destaca duas formas de administração pública relevantes: a burocrática e a gerencial.

A primeira, embora sofrendo do excesso de formalismo e da ênfase no controle dos processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Já a administração pública gerencial caracteriza-se fundamentalmente pela eficiência dos serviços prestados a milhares senão milhões de cidadãos (MARE, 1995).

Dessa forma, o tipo de propriedade indicada para cada setor varia de totalmente estatal em um campo e totalmente privada no outro, passando ainda pela coexistência de uma

intermediária, denominada pública não estatal, constituída por entidades orientadas ao atendimento do interesse público. Essas organizações se caracterizam por não serem de propriedade de nenhum grupo social ou indivíduo (PROSDOCIMI, 2012).

Então, para a categoria de serviços não exclusivos do Estado, que incluía a gestão de universidades, centros de pesquisas, museus e hospitais, foi proposto pelo Governo Federal um processo de descentralização da execução dessas atividades para as organizações públicas não estatais e para a iniciativa privada. Este processo foi denominado “Publicização” e, a partir desse cenário no Governo Federal, surgiram os marcos legais das Organizações Sociais (Lei Federal nº. 9.637/1998) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei Federal nº. 9.790/1999).

Ferreira (2011) faz uma importante ressalva no que diz respeito à burocracia. Para o autor, ao alardear os seus efeitos, não se pode esquecer que a burocracia visa garantir a neutralidade, a equidade, a probidade e a previsibilidade das decisões e dos agentes públicos. Se esses quesitos não forem considerados ao se realizar uma crítica em relação à ineficiência da administração pública, corre-se o risco de que esses objetivos democráticos se transformem em custos de transação que devem ser minimizados, ou até mesmo, eliminados frente ao princípio da eficiência da Administração Pública.

Em relação ao papel do terceiro setor dentro do contexto de reforma do Estado, Ferreira (2011) ressalta que:

A reforma do Estado deve objetivar a compatibilização dos princípios da eficiência da administração pública com os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, tradicionalmente caros à democracia. É nesta garantia de compatibilização da eficiência com a equidade e a democracia que o terceiro setor pode desempenhar um papel crucial (FERREIRA, 2011, p.48).

Em relação à diferenciação entre funções exclusivas e não exclusivas do Estado, Santos (1998) afirma que:

Esta distinção é altamente problemática, sobretudo porque a análise da gênese do Estado moderno revela que nenhuma das funções do Estado foi originariamente exclusiva dele; a exclusividade do exercício de funções foi sempre o resultado de uma luta política. Não havendo funções essencialmente exclusivas não há, por implicação, funções essencialmente não exclusivas. (SANTOS, 1998, p. 46)

Para Santos (1998), ao invés de se falar em funções exclusivas ou não, é preferível que se investigue de que modo as articulações entre o Estado e o terceiro setor podem favorecer a execução dos quatro bens públicos: a legitimidade, o bem estar social e econômico, a

segurança e a identidade cultural. O autor afirma ainda que o terceiro setor está sujeito aos mesmos vícios que são atribuídos ao Estado, e a superação desses tem o próprio terceiro setor como o agente principal. Para Ferreira (2011) alguns riscos existentes nessa relação são:

[...] possível relação de promiscuidade entre o terceiro setor e o Estado, ou o mercado; formas autoritárias de organização interna dos organismos do terceiro setor e descaracterização da participação em formas de paternalismo ou submissão; e a ampliação democrática, solidária e participativa como apenas um, e não o mais óbvio, resultado da relação Estado e terceiro setor [...] (FERREIRA, 2011, p. 48).

No que diz respeito ao risco de degeneração antidemocrática da relação de parceria entre o Estado e o terceiro setor, o autor afirma ainda que podem existir casos “em que cada um dos polos da relação usa o outro como álibi para não se responsabilizar perante os cidadãos, no caso do Estado, ou os membros e as comunidades, no caso do terceiro setor” (FERREIRA, 2011, p. 48 e 49).

Conforme apontado por Ferreira (2011), para que a articulação entre os órgãos estatais e as organizações do terceiro setor seja viabilizada é fundamental uma administração pública flexível e capaz de garantir, para além da função reguladora, a negociação e a inventividade. Além disso, o autor acredita que ela deve ter como princípio básico o da subsidiariedade, que “(...) alude à abstenção da atuação do poder público onde o particular tenha a capacidade de agir segundo sua iniciativa e recursos” (FERREIRA, 2011, p. 50). Segundo esse princípio, algumas competências do Estado poderiam ser transferidas para a coletividade, sem sacrificar o que é essencial nas funções estatais, buscando assim um equilíbrio entre poder central e local. Para o autor, a participação cidadã e a transparência complementaríamos esses requisitos necessários para uma reforma do Estado.

3.2 O terceiro setor

A partir da revisão bibliográfica, percebe-se que o termo Terceiro Setor tem origem inglesa, *Third Sector*, e seria a área dentro da qual se encontram todas as entidades que não fazem parte do Estado, nem do mercado. Essa expressão tem sido utilizada pelas ciências sociais para fazer referência àquelas organizações da sociedade civil que não possuem o objetivo de obterem lucro, mas sim a satisfação de um interesse social (MÂNICA, 2006).

O *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* foi um trabalho editado pela Organização das Nações Unidas, em conjunto com a Universidade de *John Hopkins*, que estabeleceu algumas características que as entidades que fazem parte do Terceiro Setor acumulam, quais sejam:

- (i) natureza privada;
- (ii) ausência de finalidade lucrativa;
- (iii) institucionalizadas;
- (iv) auto-administradas; e
- (v) voluntárias. (MÂNICA, 2006, p.18)

Esses critérios demonstram que essas instituições são regidas pelo direito privado, não sendo governamentais nem pertencentes ao mercado – o que não significa que essas não possam ter lucros, mas sim que esses, caso existam, devem ser reinvestidos em suas próprias atividades e não distribuídos entre seus associados, membros ou diretores. Os critérios demonstram ainda que essas instituições devem ser formalmente constituídas e reconhecidas como tal, além de administradas sem interferência externa, ou seja, devem ser administradas pelos seus próprios fundadores ou associados (FERNANDES, 2009). Por último, o critério de serem voluntárias demonstra que a criação dessas entidades deve ser espontânea e não motivada por alguma determinação legal.

Dias (2008, p. 114) busca definir o conceito de terceiro setor como o “conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, institucionalizadas e constituídas conforme a lei civil, sem fins lucrativos, que perseguem finalidades de interesse público”. Contudo, alguns autores (FRANCO, 1997; FERRAREZI, 2002 apud MANICA, 2006) alertam para o fato de que nem todas as entidades do Terceiro Setor possuem finalidade pública. Generalizar que esse setor tem origem privada e finalidade pública constitui um dos equívocos mais comuns segundo esses autores, uma vez que grande parte do terceiro setor é constituída por organizações com fins coletivos privados.

Em outras palavras, está-se dizendo que o terceiro setor é um ente coletivo (ou, mais propriamente, um conjunto de organizações) que não é Estado, não é mercado, não é de direito público (e, portanto, novamente, que não é Estado num sentido ampliado), não é de adesão compulsória (ou seja, não é constituído ou coesionado mediante coação), produz bens ou serviços de uso (ou interesse) coletivo – o que, de resto, é uma afirmativa que não diz grande coisa, de vez que quaisquer organizações produzem, a rigor, coisa de uso ou interesse coletivo, inclusive as empresas (sem o que não teriam mercado e não poderiam existir como tal). (FRANCO apud DIAS, 2008, p.113)

Conforme demonstrado por Dias (2008), afirmar que as organizações do terceiro setor são aquelas posicionadas fora do Estado não esclarece em relação ao grau de participação deste no financiamento e gestão das atividades dessas entidades. A finalidade não-lucrativa do terceiro setor, restrita a não distribuição dos lucros, não soluciona acerca da possibilidade

dessas entidades distribuírem lucros por meio do custeio de outras despesas dos seus dirigentes, como moradia e alimentação, por exemplo (RESENDE, 2011).

Segundo Santos (1998), o terceiro setor tem suas raízes, nos países centrais e em especial na Europa, em questões ideológicas diversas, que vão desde o socialismo, ao cristianismo liberal e ao liberalismo. Ele surge no século XIX como uma alternativa ao capitalismo, visando novas formas de organização de produção e de consumo, que ora confrontava os princípios da economia burguesa em ascensão, ora buscava minimizar os custos sociais da Revolução Industrial. Em muitos desses países, as cooperativas, as mutualidades e as associações de solidariedade social se consolidaram e atuaram de forma complementar nas áreas de proteção previdencial, saúde e assistência social.

No Brasil, o terceiro setor tem seu fortalecimento em consonância com a luta contra as formas de governos autoritários, principalmente do Regime Militar que se estabeleceu no país em 1964 (DAGNINO, 2002 apud RESENDE, 2013). Contudo, a existência de um setor sem fins lucrativos no Brasil pode ser identificada desde o século XVI, associado à assistência filantrópica às pessoas carentes e influenciado pelo padrão português das Casas de Misericórdia (DIAS, 2008). Contudo, é a partir dos anos 1970 que essas organizações extrapolam o caráter filantrópico e de luta contra o autoritarismo e passam a perseguir outros objetivos, como os sociais e ambientais.

Nos países desenvolvidos, conforme demonstrado por Santos (1998), o ressurgimento do terceiro setor a partir da década de 70 carrega aspectos da cultura institucional do antigo terceiro setor. Contudo, apesar de guardar semelhanças com o passado, o ressurgimento do terceiro setor tem um diferencial, que é o seu aparecimento, com igual força, também nos países periféricos e semiperiféricos através das organizações não governamentais (ONG's). Santos (1998) destaca ainda que nesses países o surgimento do terceiro setor resulta da consolidação, ou do declínio, dos novos movimentos sociais ou da nova estratégia de assistência internacional dos países centrais, que passou a ser direcionada primordialmente para os atores não estatais.

Ao se debruçar sobre a análise do significado político do reaparecimento do terceiro setor, Santos (1998) demonstra a diferença do significado desse fenômeno para os países centrais e periféricos, que possuem contextos sociais e políticos muito distintos:

(...) se nos países centrais o terceiro setor parece ser o resultado das forças endógenas identificáveis no espaço nacional, em alguns países periféricos, sobretudo nos menos desenvolvidos, o terceiro setor é o efeito local de

induções, quando não de pressões ou de interferências internacionais. (SANTOS, 1998, p. 17)

Dessa forma, o autor define que:

“Terceiro setor” é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações não lucrativas, organizações não governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, etc. (SANTOS, 1998, p. 14)

A possível interpretação de que os princípios do Estado e do mercado – até então hegemônicos, com pesos relativos diferenciados em cada época – teriam falhado em suas tentativas de conduzir a regulação social e, por essa razão, o ressurgimento do setor representaria o triunfo do princípio da comunidade sobre esses outros dois é considerada superficial para Santos (1998).

Em primeiro lugar, não é tão claro que estejamos perante um duplo fracasso, do Estado e do mercado; em segundo lugar, a existir tal fracasso, é ainda menos claro que o princípio da comunidade, depois de um século de marginalização e de colonização por parte do Estado e do mercado, tenha ainda a autonomia e energia necessárias para protagonizar uma nova proposta de regulação social, mais justa, capaz de repor a equação entre regulação social e emancipação social que constitui a matriz originária da modernidade ocidental (SANTOS, 1998, p. 7).

Para o citado autor, no período atual, o princípio do mercado não passa por crise, ao contrário, é hegemônico perante o Estado e à sociedade, perceptível na presença da lógica empresarial do lucro em áreas da sociedade civil até então poupadas da ideologia de mercado, como por exemplo, a cultura, a educação, a religião, a administração pública e a proteção social. Em relação ao princípio do Estado, Santos (1998) afirma que o que está em crise é a sua capacidade de promover a intermediação não mercantil entre os cidadãos, necessidade que se tornou evidente com a crise do reformismo social.

No que tange o princípio da comunidade, que tem como seu principal teorizador Rousseau, Santos (1998) afirma que ele é concebido como um contraponto indispensável ao princípio do Estado. Enquanto esse último é responsável por estabelecer uma obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, o princípio da comunidade está relacionado com a obrigação política horizontal e solidária entre os cidadãos. Então, para Rousseau, a comunidade é compreendida como um todo, e é assim que deve ser resguardada, de modo a

permitir que as interações políticas entre cidadãos ocorram – e é somente a partir dessas interações que a vontade geral pode sobressair sem distorção.

Ao contrário de Montesquieu em *L'Esprit des Lois*, Rousseau não concebe as associações e corporações como barreiras contra a tirania do Estado, pelo contrário, ele acredita que há o risco de que as instituições do terceiro setor podem se transformar em grupos poderosos e privilegiados, capazes de distorcer o que é interesse comum em favor dos seus interesses particulares (SANTOS, 1998).

Por isso, propõe que, a haver associações, elas sejam pequenas, no maior número possível e que se evite desigualdade de poder entre elas. Esta posição de Rousseau tem hoje uma atualidade renovada. No momento em que o terceiro setor é crescentemente invocado como um antídoto a privatização do Estado de Bem Estar por grupos de interesse corporativos, é importante reter a advertência de Rousseau de que o terceiro setor pode ser ele próprio uma fonte de corporativismo (SANTOS, 1998, p.18).

Para Santos (1998), o terceiro setor surge então como um campo privilegiado para gerir a tensão entre Estado e mercado. Nos países centrais, o terceiro setor não ressurgem em um contexto de lutas sociais e políticas avançadas que buscam substituir o Estado-Providência por formas de cooperação e participação mais desenvolvidas, mas sim em um contexto de crise do próprio Estado-Providência, de retração das políticas progressistas e de questionamento dos direitos humanos econômicos e sociais. Para o autor isso significa, então, que o processo de ressurgimento de um terceiro setor autônomo nesses países não foi um processo político autônomo e sim resultado de um vazio ideológico provocado pela dupla crise da social democracia e do socialismo.

Este contexto sugere que é grande o risco de o terceiro setor ser chamado a ressurgir, não pelo mérito próprio dos valores que subjazem ao princípio da comunidade – cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência, democracia interna -, mas para atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas dos setores progressistas obtidas no período anterior. Se esse for o caso, o terceiro setor converte-se rapidamente na “solução” de um problema irresolúvel e o mito do terceiro setor terá o mesmo destino que teve anteriormente o mito do Estado e o mito do mercado (SANTOS, 1998, p. 24).

Santos (1998) demonstra ainda que nos países periféricos e semi-periféricos, o contexto de fortalecimento do terceiro setor é muito diferente daquele dos países centrais. O cenário político nesses países não é a crise do Estado-Providência, uma vez que esse não existe. O objetivo nesses países é o interesse das entidades internacionais de criar um mercado

e uma sociedade civil através da prestação de serviços básicos que o Estado nunca esteve em condições de prestar.

O referido autor define quatro debates considerados fundamentais para a compreensão do papel do terceiro setor na reinvenção solidária e participativa do Estado: localização estrutural entre o público e o privado; organização interna, transparência e responsabilização; redes nacionais e transnacionais e as relações com o Estado.

Em relação à primeira questão, o autor afirma que é importante que se saiba o que verdadeiramente diferencia o terceiro setor dos tradicionais setores público e privado, sabendo-se que ele congrega características de ambos. O autor demonstra que algumas organizações do terceiro setor acabam mais próximas da lógica do setor privado capitalista, principalmente no que diz respeito à exigência de uma eficiência gerencial. Outras vezes, o terceiro setor pode se aproximar mais da lógica pública, à medida que não há motivação por lucro, se orienta pelo interesse coletivo e não privado, faz uma gestão democrática independente e uma distribuição de recursos baseada em valores humanos e não em valores de capital. Desse modo, o terceiro setor é usualmente creditado com a virtualidade de combinar eficiência com equidade (SANTOS, 1998).

Há ainda, segundo o autor, aquelas organizações do terceiro setor que são dualistas, com seções que funcionam segundo uma lógica solidarista e outras segundo uma lógica capitalista.

O debate acerca da localização estrutural do terceiro setor serve para especificar as condições sob as quais o terceiro setor pode contribuir para a reforma do Estado. O que está em causa na discussão sobre a localização estrutural do terceiro setor é a reformulação dos limites entre o público e o privado e com ele a estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta, sobretudo no que respeita às classes médias baixas e aos excluídos e marginalizados que tendem a ser grupos sociais abrangidos pelas ações do terceiro setor. (SANTOS, 1998)

No segundo ponto, referente à organização interna, transparência e participação, o autor demonstra que há uma grande variação nas organizações no que diz respeito a isso. Algumas são formalmente organizadas, outras são muito informais; algumas dispõem de membros e suas atividades são restritas a esses, outras não possuem membros e, se os tem, não têm suas atividades a eles restritas, prestando algum serviço para toda a comunidade.

Nos países periféricos e semiperiféricos, os padrões normativos da entidade são diretamente afetados pela fonte de financiamento das suas ações e pelas condições que são postas por esse “financiador” em relação à orientação, gestão e responsabilização das atividades da entidade. Nesses casos, podem ocorrer conflitos entre o que o autor denomina

de responsabilização ascendente, que é a prestação de contas e a satisfação das exigências postas pelos “financiadores”, e a responsabilização descendente, que consiste nas prioridades, orientações e aspirações dos próprios membros da organização ou dos beneficiários das suas ações (SANTOS, 1998).

Em casos extremos, a organização pode acabar alienada do seu público ou da sua base graças à sujeição a quem financia as suas atividades. Santos (1998) adverte ainda que se as exigências de democracia, participação e transparências não forem encaradas com toda seriedade necessária, o terceiro setor corre o risco de se transformar em uma forma de despotismo centralizado. Sobretudo quando se trata de grupos sociais vulneráveis, a transformação dos membros da organização ou dos seus beneficiários em clientes ou consumidores não atenua o risco do autoritarismo e pode até reforçá-lo.

O terceiro debate, sobre as redes nacionais e transnacionais do terceiro setor, incide nos tipos de relacionamentos entre as próprias organizações do terceiro setor e o impacto disso para o fortalecimento do terceiro setor como um todo. Para Santos (1998):

Os debates a respeito das relações e redes no interior do terceiro sector, tanto de âmbito nacional como de âmbito internacional, são importantes porque neles se cruzam perspectivas contraditórias que, ora transformam o terceiro sector numa força de combate e resistência contra as relações de poder autoritárias e desiguais que caracterizam o sistema mundial, ora fazem do terceiro sector um instrumento dócil, disfarçadamente benevolente, dessas mesmas relações (SANTOS, 1998, p.34).

Em relação ao último ponto, no que tange as relações entre o Estado e o terceiro setor, para Santos (1998) a questão central é a definição de qual é o papel do terceiro setor nas políticas públicas. Esse papel depende não só do Estado e do terceiro setor, mas também do contexto internacional em que eles atuam, da cultura política dominante, e das formas e níveis de mobilização e de organização social.

O autor demonstra ainda que nos países periféricos e semiperiféricos, as relações entre Estado e terceiro setor são muito mais problemáticas, devido às limitações do Estado-Providência, às vicissitudes da democracia (de baixa intensidade e interrompida por períodos ditatoriais) e ao próprio modo como o terceiro setor se originou. Isso fez com que houvesse momentos em que as organizações do terceiro setor tivessem sua atuação proibida ou fortemente limitada ou ainda momentos em que o Estado as convertesse em meros apêndices ou instrumentos da ação estatal.

Em relação ao papel a ser desempenhado pelo terceiro na consolidação das políticas públicas, ele pode ser limitado à execução de políticas públicas, mas pode também se

envolver na definição das políticas e, em última instância, influenciar a formação da agenda pública, seja por meio da complementariedade ou da confrontação com o Estado (THOMAS, 1996 apud SANTOS, 1998). Santos (1998, p.36) considera ainda que existem três tipos de relações possíveis entre Estado e terceiro setor: “o terceiro setor enquanto instrumento do Estado; o terceiro setor enquanto amplificador de programas estatais e o terceiro setor enquanto parceiro nas estruturas de poder e de coordenação”.

Santos (1998) conclui que uma profunda refundação democrática do terceiro setor é fundamental e complementar à tarefa da refundação democrática da Administração Pública. Ao buscar-se a articulação entre o princípio da comunidade e o princípio do Estado, a potenciação da democracia, da solidariedade e da participação é apenas um dos debates que envolvem essa relação e não é o resultado mais óbvio. Pelo contrário, o autor argumenta que existem diversas “experiências de promiscuidade antidemocrática entre Estado e terceiro setor, em que o autoritarismo centralizado no Estado se apoia no autoritarismo descentralizado do terceiro” (SANTOS, 1998, p.48).

Resende (2011) afirma que não cabe ao Estado intervir e se apropriar das formas de organização da sociedade civil, seja por meio do controle ou da criação de critérios que impossibilitem o desenvolvimento natural da esfera societária. Este ponto somente se altera quando – por forças de decisões tomadas na própria esfera pública, principalmente aquelas relacionadas à definição da alocação dos recursos financeiros do Estado – opta-se pela ingerência do poder público sobre o funcionamento das organizações do terceiro setor.

Contudo, conforme ressaltado por Dias (2008), esta interferência deve ser limitada à abrangência daqueles objetivos que estão previstos em lei.

A parceria entre Estado e terceiro setor, neste sentido, estaria relacionada à escolha consensual de intervenção da administração pública nas organizações da sociedade civil. Esta interferência deve ser vista não como diretiva no sentido vertical tradicional, mas a partir de uma ótica de atuação horizontal entre os parceiros (RESENDE, 2011, p. 64).

Nesse sentido, a partir da compreensão da importância de um modelo de cooperação entre Estado e terceiro setor que permita uma relação democrática e horizontal entre esses parceiros, faz-se essencial analisarmos a legislação brasileira que regula tal modelo.

3.2.1 *Marco legal*

Conforme demonstrado por Ferreira (2011), o fenômeno jurídico do terceiro setor sempre foi tratado marginalmente, até as mudanças legislativas dos últimos anos, graças ao

fato das entidades filantrópicas, mesmo quando declaradas de utilidade pública, serem de direito privado e, assim, não serem objeto de interesse dos publicistas nacionais. Desse modo, o direito civil sempre foi o campo no qual se pautou a temática das questões da constituição dessas entidades.

O Estado brasileiro, no período entre 1930 e 1945, foi marcado por diversas transformações, destacando-se a formação do Estado-nacional. Conforme demonstrado por Fernandes (2009, p. 36), “neste contexto de transformações e de crescente regulamentação, é que surgem as primeiras normas referentes à concessão, pelo Estado, de títulos às entidades do terceiro setor”. Contudo, essas normas tinham como principal objetivo somente regulamentar o financiamento dessas entidades pelo Estado. Não houve, nas décadas que se seguiram, nenhuma alteração significativa na legislação pertinente ao tema, até a promulgação da Constituição de 1988, que retomou as inovações na regulamentação (MÂNICA, 2006).

Mânica (2006), ao estudar o desenvolvimento do terceiro setor no Brasil, demonstra que até a consolidação da Constituição Federal de 1988 houve uma relevante expansão no número de entidades associativas de benefício mútuo e de defesa de direitos (exceto nos períodos ditatoriais), independente do apoio estatal. Por outro lado, o Estado aumentou sua participação na prestação de serviços de interesse público e também sua proximidade com as entidades prestadoras desses serviços, por meio da outorga de títulos e certificados.

A Constituição da República de 1988, ao garantir uma ampla gama de direitos civis, sociais e políticos, incentivou a atuação do terceiro setor no país. A sociedade civil, que havia acabado de passar por um período autoritário e estava mais organizada após o processo de redemocratização, estava em busca de efetivação dos seus direitos de forma mais autônoma.

O terceiro setor a partir de então passa a ser reconhecido como um membro integrante da dinâmica social democrática, que tem o dever de contribuir para a consecução dos objetivos do Estado. No texto constitucional há alusões ao direito fundamental à liberdade de associação, à democracia participativa e às possibilidades de ações complementares entre Estado e sociedade civil (FERREIRA, 2011).

O texto da Constituição da República que serve de base para a estruturação do arcabouço normativo referente às entidades privadas sem fins lucrativos traça a garantia fundamental do direito à liberdade de associação, no seu art. 5º, incisos XVII, XVIII, XIX, XX e XXI. É exatamente esse o pressuposto do qual deve partir a ideia de fomento do Estado às entidades sem fins lucrativos – que elas surjam da livre manifestação de vontade de se associar e de se manter associado, que é o horizonte traçado pela Carta Magna (DIAS, 2008, p. 168).

No texto constitucional, é possível encontrar terminologias diversas para reconhecer e denominar as entidades do terceiro setor, como por exemplo: “entidades de direito privado” (art. 74, II); instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos” (art. 150, VI, “c”); “entidades beneficentes de assistência social” (art. 195, § 7º); “entidades filantrópicas” e “entidades sem fins lucrativos” (art. 199, § 1º); “entidades não governamentais” (art. 227, § 1º), entre outras. Ferreira (2011, p. 65) ressalta que essa diversidade de denominações “talvez explique a heterogeneidade de possibilidades de qualificações jurídicas infraconstitucionais conferidas às entidades do terceiro setor”.

O Código Civil Brasileiro prevê que as entidades privadas sem fins lucrativos podem ser constituídas sob a natureza jurídica de associações, fundações, organizações religiosas, entre outras (BRASIL, art. 44 da lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002).

A legislação sobre terceiro setor no direito brasileiro é considerada muito complexa, uma vez que cada um dos entes federados – União, estados e municípios – tem autonomia para criar sua lei específica.

No que tange a legislação federal referente ao tema, destacam-se os seguintes dispositivos normativos: Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública; Lei nº 8.742, de 8 de dezembro de 1993, que discorre sobre a organização da Assistência Social; o Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos; a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que prevê a concessão do Certificado de entidade beneficente de assistência social; Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que determina as regras para a qualificação de entidades como Organizações Sociais; e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. (FERREIRA, 2011, p. 66)

Diante dessa pluralidade de dispositivos legais, Dias (2008) buscou definir uma unidade característica para as entidades do terceiro setor. Essa tentativa reuniu três elementos comuns, referente aos pressupostos para qualificação, às vinculações ao regime jurídico de direito privado e ao regime jurídico administrativo.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, as entidades devem possuir personalidade jurídica de direito privado; serem constituídas conforme as normas previstas no art. 44 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002); possuírem registro dos atos constitutivos nos órgãos competentes e não possuírem fins lucrativos.

No que tange ao regime jurídico de direito privado: possibilidade de aquisição de bens e serviços sem observação da Lei Geral de Licitações Públicas (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993); contratação do corpo de funcionários conforme as regras do setor privado (CLT);

possibilidade de elaborarem planos de cargos e salários próprios, desde que observadas algumas limitações, como limite para os salários de dirigentes; sujeição às regras gerais da contabilidade privada; não detenção das prerrogativas gerais da administração pública; responsabilidade civil das entidades e de seus integrantes condicionada às regras do Código Civil Brasileiro e não impenhorabilidade, inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade dos seus bens patrimoniais.

Por último, em relação ao regime jurídico-administrativo, as entidades possuem o dever de prestar contas, de acordo com o disposto no artigo 70 da Constituição da República de 1988.

A legislação brasileira, como se pôde observar, é rica em dispositivos legais, porém muitas vezes existem críticas quanto à sua coerência e efetividade (FERNANDES, 2009). Como todas as relações entre Estado e Terceiro setor são permeadas por dispositivos legais que as legitimam, nos próximos tópicos serão abordadas as qualificações como Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), uma vez que elas apresentam determinadas peculiaridades que merecem ser apontadas separadamente. Por último, serão abordadas as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que foram recentemente instituídas no ordenamento legal brasileiro, a partir da Lei Federal nº. 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

3.2.1.1 Organizações Sociais

Seguindo o processo de reforma do Estado, através do “Programa Nacional de Publicização”, foi publicada a Lei Federal nº. 9.637 de 15 de maio de 1998 – Lei das Organizações Sociais – que dispõe da qualificação de entidades como OSs. Di Pietro (2014) define as OSs como:

Organização social é a qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social. Nenhuma entidade nasce com o nome de organização social; a entidade é criada como associação ou fundação e, habilitando-se perante o Poder Público, recebe a qualificação; trata-se de título jurídico outorgado e cancelado pelo Poder Público. (DI PIETRO, 2014, p.580)

O artigo 1º da referida Lei define que as áreas de atuação das OSs são: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Em seu artigo 2º, são estabelecidos os requisitos para que as entidades sem

fins lucrativos façam requisição de qualificação como OS. A legislação estabelece ainda que o deferimento da qualificação solicitada estará submetido à deliberação da Administração Pública, que pode analisar o requerimento conforme a conveniência e oportunidade da sua qualificação⁵.

A qualificação como OS não prevê a concessão de nenhum benefício para a entidade, somente a prerrogativa de atuar juntamente ao Estado como entidade parceira. Apenas nesse caso é que a entidade receberá fomento do Estado para desenvolver suas atividades (FERNANDES, 2009).

O Contrato de Gestão é o instrumento de parcerização entre o poder público e as OS para incentivo e execução das atividades previstas na legislação. Esse contrato determina as obrigações, atribuições e responsabilidades de ambas as partes⁶, além de prever metas, prazos e indicadores para mensurar o desempenho da entidade⁷ (FERNANDES, 2009).

Segundo Di Pietro (2014), apesar de aparentemente o papel desempenhado pela OS ser o de exercer uma atividade de natureza privada, com o incentivo do Poder Público, dentro da atividade de fomento, na realidade o objetivo é o de privatizar a forma de gestão do serviço público delegado pelo Estado.

Embora o Plano Diretor fale em publicização e a própria Lei nº 9.637/98, logo na ementa, fale em Programa Nacional de Publicização para definir a forma como se substituirá uma entidade pública por uma entidade particular qualificada como organização social, não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um dos muitos instrumentos de privatização de que o Governo vem se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública. A atividade que era prestada pelo Poder Público, no regime jurídico publicístico, passa a ser prestada por entidade privada, no regime jurídico de direito privado, parcialmente derogado por normas publicísticas; a entidade pública é substituída por uma entidade privada. (DI PIETRO, 2014, p. 581)

Além dessa crítica, conforme demonstrado por Mânica (2006), a Lei de OS é atacada por grande parte da literatura jurídica devido à ausência de critérios claros para a escolha da entidade a ser qualificada como OS, cujo ato de qualificação aparenta ser um ato de mera liberdade da Administração Pública; à inexigência de licitação para a celebração do contrato de gestão; e à inexistência de limites salariais para pagamento de empregados com recursos públicos.

Para Di Pietro (2014), existe na legislação de OS uma falta de clareza em relação à utilização de recursos e do patrimônio públicos por parte das entidades, que, conforme citado

⁵ Conforme exigência de aprovação constante no inciso II, do Art. 2º, da Lei nº. 9.637/1998.

⁶ Art. 6º, da Lei nº. 9.637/1998.

⁷ Art. 7º, da Lei nº. 9.637/1998.

anteriormente, são privadas. Segundo a autora, para que houvesse uma maior proteção do patrimônio público, seria necessário:

- a) exigência de licitação para a escolha da entidade;
- b) comprovação de que a entidade já existe, tem sede própria, patrimônio, capital, entre outros requisitos exigidos para que uma pessoa jurídica se constitua validamente;
- c) demonstração de qualificação técnica e idoneidade financeira para administrar o patrimônio público;
- d) submissão aos princípios da licitação;
- e) imposição de limitações salariais quando dependam de recursos orçamentários do Estado para pagar seus empregados;
- f) prestação de garantia tal como exigida nos contratos administrativos em geral, exigência essa mais aguda na organização social, pelo fato de ela administrar patrimônio público (DI PIETRO, 2014, p. 582).

A letra “a” trata do ato discricionário da Administração Pública quando da escolha da entidade para celebração do Contrato de Gestão, uma vez que a Lei nº. 9.637/1998 não estabelece critérios objetivos para essa escolha, a qual poderia ser feita por meio de licitação, conforme apontado por Di Pietro (2014). Nas letras “b”, “c” e “e”, a autora sugere alguns critérios que poderiam contribuir para o atestado da capacidade e confiabilidade da entidade para realizar a administração de recursos e patrimônios públicos, uma vez que a Lei poderia conter disposições relativas à experiência da entidade na atuação junto à sociedade civil. A letra “d” faz referência à possibilidade da OS não obedecer aos princípios estabelecidos pela Lei nº. 8.666/1993, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, entre outros. Contudo, é importante observar que o Art. 7º da Lei nº. 9.637/1998 prevê a obediência a esses critérios quando da elaboração do Contrato de Gestão. Por último, na letra “f”, a autora propõe mais uma forma de resguardar os recursos e patrimônios públicos das incertezas de um contrato com particulares (FERNANDES, 2009).

3.2.1.2 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

No âmbito federal, a Lei Federal nº. 9.790, de 23 de março de 1999, institucionalizou o modelo de qualificação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público no Brasil e foi, durante muito tempo, considerada pela literatura como o marco legal do terceiro setor (LEMOS *et al.*, 2006). A qualificação das entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público representa o segundo instrumento de parceirização entre Estado e Terceiro Setor originado do movimento de Reforma Gerencial do Estado de 1995 (FERNANDES, 2009). Segundo Lemos *et al.* (2006):

OSCIP, ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, é um título concedido, sem fins lucrativos, a pessoas jurídicas de direito privado que tenham a intenção de, eventualmente, firmar parceria com o Estado para a execução de serviços públicos não exclusivos do Estado. (LEMOS *et al.*, 2006, p. 132)

Como se trata de um dispositivo legal posterior à Lei das Organizações Sociais (Lei nº. 9.637/1998), é possível perceber avanços em sua redação frente à mesma (DI PIETRO, 2006). Contudo, para que se faça um paralelo entre as duas normas, deve-se estar ciente de que os objetos das duas leis são distintos. Segundo Fernandes (2009), uma lei não complementa, não altera e nem revoga a outra. Para Dias (2008), há uma dubiedade entre essas duas legislações federais. Para a autora, o objetivo talvez tenha sido diferenciar duas possibilidades de cooperação entre o Estado e terceiro setor, uma resultante do Programa de Publicização, referente à substituição de órgãos e entidades da Administração pública por entidades do setor público não estatal; e outra indicativa da parceria entre Estado e terceiro setor.

No que diz respeito às regras referentes ao acesso à qualificação como OSCIP, essa pode ser solicitada por pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuem em prol da coletividade e que atendam aos requisitos legais definidos pela Lei nº. 9.790/1999. Ao contrário do que ocorre com as OSs, o indeferimento do pedido não é um ato discricionário da Administração Pública, o que implica em uma maior segurança para a entidade que solicita a qualificação. A Lei prevê somente três casos⁸ nos quais o Estado pode negar o pedido de qualificação da OSCIP, a saber: a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no Art. 2º dessa mesma lei, que define as entidades que não podem ser qualificadas como OSCIP; a requerente não atender aos requisitos descritos nos Arts. 3º e 4º dessa mesma lei, que definem, respectivamente, os objetivos sociais das entidades (áreas de atuação) e o conteúdo de seus Estatutos Sociais; e se a documentação apresentada estiver incompleta.

O instrumento que formaliza a parceria entre o Poder Público e as OSCIPs é denominado Termo de Parceria. Esse Termo discrimina direitos, responsabilidades e obrigações das partes, além de estipular metas, resultados e critérios de avaliação de desempenho da OSCIP, entre outros⁹. Segundo Coutinho, Bernardo e Silva (2008):

Dentro dessa perspectiva, o Termo de Parceria possui a característica diferencial de ser um instrumento de gestão de fomento com uma metodologia própria, distinta dos contratos, convênios e outros ajustes também celebrados pelo Poder Público. (2008, p.4)

⁸ Previstos no Art. 6º, § 3º, da Lei nº. 9.790/1999.

⁹ Conforme o Art. 10, da Lei nº. 9.790/1999.

Segundo Mânica (2006), a Lei das OSCIP surgiu com o objetivo de transpor a barreira da inadequação da legislação disciplinadora das entidades do terceiro setor, em especial no que tange as suas relações com o Estado.

O crescimento expressivo do número de entidades do terceiro setor e a diversificação de suas áreas de atuação, somados à relevância constitucional outorgada à participação da sociedade civil na consecução dos objetivos do Estado brasileiro exigiu a adoção de novos mecanismos de apoio do Estado ao terceiro setor. (MÂNICA, 2006, p.19)

Para o referido autor, a disciplina jurídica brasileira vigente até então, relativa à outorga de títulos e certificados como requisitos para obtenção de incentivos públicos, era pautada por quatro aspectos principais: o burocratismo excessivo, a sobreposição de certificações, a ausência de critérios claros e transparentes para a obtenção dos reconhecimentos e a constante influência política nos processos de qualificação e de outorga dos benefícios. Nesse sentido, a Lei das OSCIPs:

Nasce com o escopo de trazer critérios legais objetivos e aptos a definir quais entidades efetivamente possuem caráter público, bem como oferecer a tais entidades a possibilidade de obter apoio estatal por meio de um mecanismo despidido dos procedimentos excessivamente burocráticos e formais dos convênios. (MÂNICA, 2006, p.20)

Segundo FERREIRA (2011), no que se refere à avaliação e responsabilização devido ao uso de recursos públicos pelas OSCIPs, o controle se concentra na verificação dos resultados pactuados. Além disso, há a previsão de punições caso verifique-se o uso indevido de recursos públicos. Por último, é nomeada uma Comissão de Avaliação – composta por representantes do órgão estatal parceiro (OEP), do Conselho de Política Pública e da OSCIP – para analisar o Termo e verificar se o desempenho do projeto atinge os resultados esperados. Para aqueles Termos de Parceria que preveem repasses públicos acima de 600 mil, uma auditoria independente deverá ser contratada (seu custo, contudo, poderá ser incluído no valor do Termo de Parceria).

Para Di Pietro (2006), embora existam muitos pontos comuns entre as OSCIPs e as OSs, o objetivo do Governo para cada um dos casos é bastante distinto:

Nas organizações sociais, o intuito evidente é o de que elas assumam determinadas atividades hoje desempenhadas, como serviços públicos, por entidades da Administração Pública, resultando na extinção destas últimas. Nas organizações da sociedade civil de interesse público, essa intenção não resulta, implícita ou explicitamente, da lei, pois a qualificação da entidade como tal não afeta em nada a existência ou as atribuições de entidades ou órgãos integrantes da Administração Pública. (DI PIETRO, 2014, p.587)

Ainda segundo a referida autora, no caso de parceria do Estado com OSCIPs, o Poder Público não abre mão de serviço público para transferi-lo à iniciativa privada (como ocorre nas OSs), mas sim realiza parcerias e coopera com entidades privadas que, observados os requisitos legais, estejam dispostas a exercer as atividades previstas em lei¹⁰, que são atividades que, mesmo sem a natureza de serviços públicos, atendem às necessidades coletivas.

Segundo Resende (2013), a partir da análise das legislações específicas de cada uma das modalidades de parcerização, algumas outras diferenciações são importantes de serem delimitadas. Enquanto todas as OSs necessariamente possuem um contrato de gestão vigente, no caso das OSCIPs trata-se apenas de uma titulação, não necessariamente vinculada à celebração de um Termo de Parceria com o Poder Público. As entidades qualificadas como OSCIPs têm uma maior abrangência no que diz respeito às possíveis áreas de atuação¹¹ em comparação às OSs. Por último, em relação ao corpo decisório, na OSCIP ele é definido pelo Estatuto da entidade, enquanto que nas OSs existe um Conselho de Administração, formado obrigatoriamente por representantes da sociedade civil e do Poder Público¹².

Parte das críticas feitas por Di Pietro (2006) em relação à Lei Federal nº. 9.637/1998 (Lei das Organizações Sociais), citadas no tópico anterior, foram superadas pela Lei Federal nº. 9.790/1999, a Lei das OSCIPs. Essa lei e seus Decretos trouxeram algumas inovações que amenizaram os riscos aos recursos e patrimônio públicos, como:

- o Decreto nº. 5.504/2005 estabeleceu que nas contratações de obras, compras, serviços e alienações, que envolvam recursos oriundos da União e administrados pela OSCIP, sejam realizados por meio de licitação (DI PIETRO, 2014, p.587); e
- limitação da remuneração de dirigentes que atuem efetivamente na gestão executiva e prestadores de serviços específicos da OSCIP para os valores praticados no mercado¹³.

Para Mânica (2006), apesar das inovações e dos avanços trazidos pela Lei das OSCIPs, o modelo não teria sido completamente assimilado pela Administração Pública pátria. O autor atribui isso às dificuldades práticas que derivam da própria natureza dos serviços prestados pelas entidades do terceiro setor, que em essência não envolvem

¹⁰ Conforme o Art. 3º, da Lei nº. 9.790/1999.

¹¹ Previstas no Art. 3º, da Lei nº. 9.790/1999. As possíveis áreas de atuação das OSCIPs serão abordadas posteriormente, na análise do modelo mineiro, uma vez que as áreas previstas pela Lei Estadual nº. 14.870/2003 são muito próximas às definidas pela legislação federal.

¹² Conforme o Art. 3º, da Lei nº. 9.637/1998

¹³ Conforme o Art. 4º, inciso VI, da Lei nº. 9.790/1999.

diretamente dados econômicos, o que torna difícil a definição de critérios de avaliação, mensuração e remuneração dos serviços. Além disso, existe dificuldade na definição dos campos de atuação específicos em que deve ser considerada válida a prestação de serviços por essas entidades.

Ainda segundo o referido autor, a solução dessas questões não deve se basear na mera crítica à ausência ou insuficiência de regulamentação do terceiro setor e de suas relações com o Estado. Para Mânica (2006), os desafios que existem atualmente derivam da sobreposição de leis e de qualificações que estabelecem modelos conflitantes de relações entre o Estado e o terceiro setor e da necessidade de maiores estudos e debates sobre o modelo de parceria previsto pela Lei Federal nº. 9.790/1999.

3.2.1.3 Organizações da Sociedade Civil

Do ponto de vista regulatório, o último avanço na relação do Estado com o terceiro setor foi a edição da Lei de OSCIP, em 1999. Como foi abordado anteriormente, essa lei reconheceu diversas áreas de atuação das entidades do terceiro setor (para além, dos tradicionais campos da assistência social, educação ou saúde) e criou o Termo de Parceria, um instrumento que disciplina, de forma mais adequada, a parceirização entre o Estado e as OSCIPs.

Para Vieira e Lopes (2003), embora tenham ocorrido alguns avanços normativos pontuais (como o Decreto Federal nº. 6.170/07, que estabeleceu novas regras para os convênios, ou a Lei Federal nº. 12.101/09, conhecida como a nova Lei da Filantropia), a agenda de aperfeiçoamento do marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) permaneceu paralisada. Como agravante a esse quadro, os autores afirmam que o potencial da Lei das OSCIPs foi pouco explorado e não houve interesse governamental em aprimorar seus critérios, incentivar a prática dos Termos de Parceria ou ampliar os incentivos fiscais ou financeiros para as organizações credenciadas. Os repasses de recursos públicos para as OSCs continuou a ser majoritariamente implementados através de convênios, e não de Termos de Parceria.

É nesse contexto que, em 2011, foi instituído por decreto presidencial pelo Governo Federal um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). Esse grupo tinha como finalidade:

avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de

repassa, termos de parceria ou instrumentos congêneres. (BRASIL, art. 5º do Decreto nº. 7.568 de 16 de setembro de 2011)

O GTI realizou um profundo diagnóstico, com a participação da sociedade civil¹⁴ e sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, no qual se identificou a necessidade do estabelecimento de regras jurídicas específicas para as relações de parcerias entre o Poder Público e as OSCs, através de lei, independente da titulação (LOPES *et al.*, 2013).

O GTI identificou também a necessidade de aperfeiçoamento de regras existentes por meio de atos normativos infralegais e mecanismos institucionais de gestão, entendendo que o processo de elaboração legislativa exige um tempo necessário de debate no Congresso Nacional. (LOPES *et al.*, 2013)

A partir dos trabalhos realizados, houve um entendimento de que havia a necessidade de um novo instrumento de contratação entre governo e Organizações da Sociedade Civil, em substituição aos convênios. Então, em 31 de julho de 2014, foi sancionada a Lei Federal nº. 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Essa lei instituiu o Termo de Fomento e Colaboração, que busca considerar as peculiaridades de uma parceria dessa natureza, superar as fragilidades dos convênios e evitar as inadequações dos contratos administrativos regidos pela Lei Federal nº. 8.666/1993. Esse instrumento jurídico específico busca dar maior segurança e perenidade às regulamentações presentes em decretos, portarias e instruções normativas da Administração Pública Federal.

Dessa forma, pretende-se suprir as lacunas existentes no ordenamento vigente, evitando analogias impróprias entre OSCs e entes federados na consecução de projetos de interesse público vinculados a programas e políticas federais. Pretende-se também elucidar as regras incidentes sobre a relação das entidades com o Estado, uniformizando entendimentos e possibilitando a criação de uma nova jurisprudência em órgãos de controle e no Judiciário. Mas, principalmente, organizar um sistema racional, seguro e previsível, que incentive e encoraje as atividades das organizações em parceria com o Estado (LOPES *et al.*, 2013).

A definição para Termo de Colaboração e para Termo de Fomento, contida na Lei das OSCs, é bastante similar. Ambos são definidos como os instrumentos que formalizam as parcerias entre o Estado e a Organizações da Sociedade Civil (que serão selecionados por

¹⁴ Criada em 2010, a *Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil* é fruto da articulação entre organizações, movimentos e redes, que tiveram participação ativa no trabalho desenvolvido pelo GTI. Para saber mais sobre a Plataforma: www.plataformaosc.org. Acesso em 12 de setembro de 2015.

meio de chamamento público) para a execução de objetivos de interesse público. A diferença contida no texto legal é que, no caso do Termo de Colaboração, as finalidades de interesse público serão propostas pela administração pública, enquanto no Termo de Fomento, deverão ser propostas pelas próprias entidades do terceiro setor.

De acordo com a redação da Lei Federal nº. 13.019/2014, OSC é definida como:

Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (BRASIL, art. 2º da Lei Federal nº. 13.019, de 31 de julho de 2014).

Com essa lei, portanto, passam a existir três principais formas de parceria entre o Estado e o terceiro setor: os Contratos de Gestão, firmados com as OSs, nos termos da Lei Federal nº. 9.637/1998; os Termos de Parceria firmados com as OSCIPs, nos termos da Lei Federal nº. 9.790/1999 e regidas subsidiariamente pela Lei Federal nº. 13.019/2014 e, por último, os Termos de Fomento e Colaboração, nos termos dessa última. A Lei das OSCs evidencia ainda que não haverá “prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nos 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999” (BRASIL, art. 2º, incisos VII e VIII, da Lei Federal nº. 13.019, de 31 de julho de 2014).

Dora e Pannunzio (2013) identificaram vários aspectos na Lei Federal de OSCs que representam avanços em relação à legislação vigente, como: maior ênfase na etapa de planejamento; elevação dos níveis de transparência e participação; ampliação do acesso; limitações à indevida utilização da cooperação com OSCs; maior respeito à autonomia das OSCs nas várias etapas do projeto; possibilidade de execução em rede do projeto; autorização para custeio de despesas institucionais; e simplificação e melhoria dos instrumentos de controle. No entanto, segundo a análise dos autores, há também um conjunto de aspectos problemáticos: preservação da lógica burocrático-formal; manutenção de focos de insegurança jurídica; universo excessivamente amplo de OCSs favorecidas; um mesmo instrumento para finalidades distintas; silêncio sobre a vedação de remuneração de dirigentes e uma tendência de padronização.

Cabe ressaltar que o Marco Regulatório das Organizações Sociais entraria em vigor em meados de 2014, entretanto a Medida Provisória nº. 684/2015 prorrogou o início da sua vigência somente para janeiro de 2016.

Optou-se por tratar brevemente sobre o Marco Regulatório das OSCs neste trabalho por considera-lo como um importante acontecimento no que diz respeito às relações de parceria entre a Administração Pública Federal e as entidades do terceiro setor brasileiro. A partir de sua vigência, novos estudos deverão ser realizados para que se obtenha uma melhor compreensão dos possíveis desafios e melhorias advindos desse novo marco legal. Contudo, seguindo o escopo analítico desse trabalho, é preciso que as análises se concentrem no modelo de parceria do Estado com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

A referência ao surgimento do terceiro setor no Brasil e às legislações federais pertinentes apresentados até então são indicativos para a análise específica do estado de Minas Gerais. Como o foco deste trabalho é um estudo de uma política pública executada pelo estado de Minas Gerais via Termo de Parceria com uma OSCIP, é essencial realizar-se uma análise do modelo mineiro de parceria entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público qualificadas no estado. É esse o objeto de análise do próximo capítulo.

4 O MODELO MINEIRO DE PARCERIA COM OSCIPS

4.1 A reforma gerencial em Minas Gerais

No ano de 2002, a Administração Pública estadual mineira enfrentava um cenário de crise fiscal, com um alto nível de déficits orçamentários e endividamento do setor público, situação existente desde 1996. Diante desse contexto adverso, em consonância com o que foi feito na esfera federal, percebeu-se a necessidade de se realizar mudanças na Administração Pública para que o quadro de crise fosse revertido (ANASTASIA, 2006).

Dessa forma, no ano de 2003, é eleito um novo governo para o Poder Executivo Estadual, que inicia uma reforma administrativa de caráter gerencial no Estado de Minas Gerais, através da implementação de um projeto apresentado no Plano de Governo de 2003/2006 denominado “Choque de Gestão”. Nessa primeira fase, o foco principal do Choque de Gestão era a busca pelo equilíbrio fiscal (VILHENA e LADEIRA, 2012).

Segundo Vilhena, Martins e Marini (2006, p. 21), “o choque de gestão é um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento”. Ainda segundo esses autores, o modelo da reforma do estado mineiro foi formulado a partir das experiências e observações dos modelos de reforma do Estado ocorridas em vários países, com destaque para aquele implantado no Brasil.

No caso de Minas Gerais, a reforma gerencial do estado foi acompanhada por um planejamento estratégico de longo prazo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Esse instrumento é um dispositivo da Constituição Estadual de 1989 e tinha como objetivo estabelecer estratégias para o desenvolvimento sustentável do estado no longo prazo, como tentativa de orientar a ação orçamentária (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006 apud VILHENA; LADEIRA, 2012).

É válido destacar que, segundo o entendimento de Vilhena, Martins e Marini (2006), o Choque de Gestão não era um mero instrumento de reforma do Estado. Os autores apontam como diferenciais do modelo principalmente as seguintes características: “[...] adequação institucional voltada para o desenvolvimento [...]” e “[...] concebido a partir de uma perspectiva integradora de políticas” (2006, p.29).

Na “primeira fase” do “Choque de Gestão” (que compreendeu o período de 2003 a 2007) a prioridade foi realizar o ajuste fiscal na máquina pública estatal. Ou seja, o enfoque era equilibrar as contas públicas, aumentar a capacidade de investimento do Estado e tornar o

estado de Minas Gerais mais atrativo para investimentos da iniciativa privada nacional e internacional (VILHENA; MARTINS e MARINI, 2006).

Dentre as principais medidas tomadas nessa primeira fase, tem-se a implantação de instrumentos contratuais orientados para resultados por meio do denominado “Acordo de Resultados”, responsável pela pactuação de metas e resultados entre as secretarias e demais órgãos públicos. Além disso, foram inseridos instrumentos contratuais orientados para resultados também na celebração de parcerias entre Estado e mercado, através das Parcerias Públicas Privadas (PPP), e nas parcerias entre Estado e terceiro setor, por meio das OSCIPs.

Na “segunda fase” do Choque de Gestão, que corresponde ao período de 2007 a 2010, a prioridade do Projeto é a melhoria do desempenho gerencial, visando o alinhamento das organizações para o alcance de resultados, uma vez que a necessidade imediata de equilíbrio fiscal já havia sido alcançada. Nesse busca por resultados satisfatórios, é reforçado o projeto estruturador denominado “Choques Setoriais de Gestão”, que tem como um dos seus objetivos estratégicos o fortalecimento das parcerias entre o Poder Público mineiro e as entidades do terceiro setor. Nesse sentido, conforme apontado por Ferreira (2011, p.76), “[...] os Termos de Parceria são encarados como instrumentos contratuais de gestão governamental orientado para resultados”.

Em 2011, a eleição do então secretário de estado de planejamento e gestão, Antônio Anastasia, para governador do estado de Minas Gerais, permite a continuidade das práticas de reforma que vinham sendo realizadas nos dois ciclos anteriores. Como estratégia do novo governo, é inaugurada então a “terceira fase” do Choque de Gestão, definida como “Gestão para a cidadania”. São princípios norteadores dessa etapa: busca pela transparência; definição clara de prioridades e participação com qualidade (engajamento da sociedade civil).

No que diz respeito à cidadania, o PMDI, correspondente ao período de 2011 a 2030, busca a valorização do indivíduo enquanto protagonista no desenvolvimento do estado e prioriza a participação deste na formulação e monitoramento das políticas públicas e nas questões de interesse público (PMDI, 2011). Surge assim o ideal de um Estado em Rede, voltado para ações com caráter transversal, a partir da integração de atores do setor público, do terceiro setor, das empresas e da população em geral.

No que tange a Gestão Participativa, o PMDI estabelece que:

A Gestão Participativa, por sua vez, constitui-se na construção de um espaço legítimo de interface entre a sociedade civil organizada e o Governo do Estado, em cada uma das regiões de planejamento. Esse espaço consiste em encontros com integrantes da Sociedade Civil Organizada, em cada região, a fim de tornar conhecida a estratégia organizada nas Redes de

Desenvolvimento Integrado, ou seja, as políticas que serão ali implementadas. Mais do que alinhar informações entre o Governo e a sociedade, a Gestão Participativa possibilita a priorização das estratégias, a partir da percepção da sociedade local, permitindo-lhe uma participação ativa e não mais apenas como receptora de políticas públicas. (PMDI, 2011, p.125).

Havia, portanto, uma proposta discursiva por parte do governo de construção conjunta e colaborativa de soluções comunitárias para as políticas públicas, visando torná-las mais efetivas e eficazes. De acordo com o panorama apresentado, é possível perceber a existência de um movimento no estado que supostamente favorecia o desenvolvimento e o aprimoramento do “encontro” entre as ações do Poder Público e as demandas da sociedade civil. É preciso então que seja feita uma análise do instrumento contratual desenvolvido pelo estado de Minas Gerais para a atuação em parceria com o terceiro setor. A análise desenvolvida fornecerá os elementos necessários para que se percebam os alcances, as limitações e os impactos desse instrumento de parcerização para a execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais.

4.2 A adoção do modelo de parceria no cenário estadual

A partir do modelo de OS e OSCIP definidos pela legislação federal, diversos estados brasileiros buscaram regulamentar a sua relação com o terceiro setor, segundo as suas características e necessidades próprias. Em Minas Gerais, é a partir da promulgação da Lei Estadual nº. 14.870 de 16 de dezembro de 2003, que o Estado passou a adotar uma legislação própria para reger as suas parcerias com a sociedade civil. O modelo estabelecido por esse marco jurídico é o de OSCIP, caracterizado pela conciliação de características tanto da legislação federal de OS quanto de OSCIP.

A principal justificativa para essa opção é a peculiaridade do modelo proposto, que, de natureza híbrida, une as características de gestão das OSs aos aspectos de fomento das OSCIPs, ampliando as possibilidades de utilização do modelo, de maneira a atender, com um só instrumento, a necessidade de descentralização e flexibilização do Estado e as demandas de fomento a projetos específicos do Terceiro Setor. (LEMOS *et al.*, 2006, p.131)

A natureza híbrida da legislação mineira decorre da possibilidade da Administração Pública estadual firmar parcerias para que as entidades qualificadas como OSCIPs assumam a execução de políticas públicas que já eram realizadas pelo Estado, da mesma forma como ocorre no caso das OSs federais, ou ainda para que essas organizações executem projetos de

curta duração para a prestação de serviços de relevância pública, de modo muito próximo ao que está disposto na legislação federal de OSCIP.

A justificativa que balizou a instituição do modelo de parceria com o terceiro setor em Minas Gerais, segundo o discurso governamental, se deve ao fato de o Estado ter perdido, em parte, a capacidade de dar respostas adequadas às crescentes demandas da sociedade por bens e serviços públicos (COUTINHO, ROMERO e MELO, 2009). Além disso, haveria o pressuposto de que as entidades do terceiro setor possuem uma *expertise* inexistente no setor público, decorrente, principalmente, do contato direto dessas organizações com os cidadãos, além de uma maior autonomia decisória e liberdade gerencial, que pode proporcionar ganhos de eficiência e de escala no provimento de bens e serviços. Desse modo, as OSCIPs seriam capazes de encontrar soluções e adotar procedimentos mais eficientes e inovadores, uma vez que não estão submetidas às amarras de um arcabouço legal limitante e pré-determinado (RESENDE, 2013).

O Estado deve focar seu papel em funções estratégicas de elaboração, definição de políticas e fiscalização. Os serviços sociais não precisam ser executados por organizações estatais, que, em geral, têm pouca flexibilidade e são mais burocratizadas, principalmente em virtude de ter que se utilizar obrigatoriamente de regras rígidas que preveem ritos muitas vezes extensos e demorados para a sua gestão (Brasil, 1997 apud LEMOS *et al.*, 2006).

Então, segundo o discurso governamental, através da celebração de parcerias entre o Poder Público mineiro e o terceiro setor, seria possível desfrutar das vantagens da gestão por organizações regidas por um sistema jurídico privado – como maior autonomia e regras flexíveis, por exemplo – na garantia de eficiência na execução das políticas públicas. Pode haver ainda o aproveitamento de possíveis ganhos de escopo e de capilarização das ações desenvolvidas em parceria, “devido à proximidade ao locus do problema e maior qualificação, *a priori*, das entidades do terceiro setor por já atuarem na busca de soluções para os problemas nas coletividades” (FERREIRA, 2011, p. 71).

A percepção da parceria como recurso que agrega valor às ações públicas contribui para um entendimento de que a maior participação de entidades do Terceiro Setor não pressupõe haver menos Estado. Até porque o Estado não deixa a atividade, apenas muda de papel, passando de executor para formulador e fomentador da política pública. Apenas a execução dos serviços é parceirizada com a OSCIP. (LEMOS *et al.*, 2006, p.135).

Segundo os precursores do modelo em Minas Gerais, a busca pela celebração de parcerias com entidades do terceiro setor seria ainda uma constatação de que o Estado não detém de forma exclusiva as soluções para todos os cidadãos mineiros, sendo esses,

representados pela sociedade civil organizada, corresponsáveis pelo estabelecimento de políticas públicas mais adequadas.

4.3 Marco legal do modelo mineiro de parceria com OSCIPs

A promulgação da legislação própria que disciplina o modelo de parcerias com OSCIPs em Minas Gerais se deu em 16 de dezembro de 2003, por meio da Lei nº. 14.870, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como OSCIP e dá outras providências, como a instituição do instrumento jurídico Termo de Parceria. Atualmente, essa lei é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.020, de 9 de agosto de 2012, que sofreu algumas alterações em sua redação pelo Decreto nº 46.182, de 14 de março de 2013 e pelo Decreto nº 46.423, de 17 de janeiro de 2014.

O Termo de Parceria (TP) é instituído como o instrumento jurídico que norteia o vínculo de cooperação entre as partes signatárias e estabelece os direitos, obrigações e responsabilidades para o fomento e a execução das atividades de interesse público. Ainda que o TP tenha um gênero de contrato de gestão, ele não pode ser definido como um contrato propriamente dito, uma vez que em sua celebração há o pressuposto de convergência entre as partes, e não de interesses contraditórios. Pode-se inferir, portanto, que ainda que para a celebração do TP seja necessária a existência de duas partes distintas, essas objetivam a mesma finalidade: que a execução da política pública seja eficiente e atenda às necessidades da população.

A legislação mineira de OSCIP estabelece que a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), através do Núcleo Central de Parcerias com OSCIPs (NCPO), é a unidade administrativa responsável por realizar a qualificação das entidades privadas como OSCIPs de acordo com as determinações legais, além de responder pela coordenação, gestão do modelo e suporte técnico e institucional para a celebração dos TPs entre os órgãos estatais e as entidades qualificadas como OSCIPs.

De acordo com o § 1º, do art. 1º da Lei nº. 14.870/03, a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado como OSCIP é ato vinculado, ou seja, aquelas entidades que se enquadrarem nos requisitos legais devem receber a titulação, não cabendo avaliação de critérios de conveniência, oportunidade ou qualquer outro para além daqueles definidos pela legislação. Assim, aquelas entidades privadas requerentes cujas normas estatutárias atendam ao disposto na referida lei e que promovam atividades afetas ao seu objetivo social há pelo menos dois anos estão aptas a serem qualificadas como OSCIP pela Administração Pública

estadual. Já a perda do título de OSCIP acontece mediante decisão em procedimento administrativo ou decisão judicial¹⁵.

Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, participações ou parcelas de seu patrimônio auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social. (MINAS GERAIS, art.3º da Lei nº. 14.870 de 16 de dezembro de 2003)

Assim, para qualificar-se, as entidades devem prever em seu estatuto social a atuação em pelo menos uma das seguintes áreas:

- I - assistência social;
- II - cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - ensino fundamental ou médio gratuitos;
- IV - saúde gratuita;
- V - segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;
- VII - trabalho voluntário;
- VIII - desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita;
- XI - defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- XIII - fomento do esporte amador.
- XIV - ensino profissionalizante ou superior. (MINAS GERAIS, art. 4º da Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003)

Outros requisitos legais que devem estar presentes no estatuto social das entidades requerentes, segundo os incisos do art. 5º da Lei nº. 14.870 são: observação dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da razoabilidade e da eficiência na aplicação de recursos públicos e gestão dos bens públicos; duração máxima de três anos para o mandato dos membros que compõem os órgãos deliberativos; adoção de práticas de gestão que coíbam a obtenção de benefícios ou vantagens pessoais devido à participação nas atividades da organização; formação de um conselho fiscal

¹⁵ Os critérios legais para a perda da qualificação estão dispostos no art. 10º, da Lei nº. 14.870/2003 e no art. 11º, do Decreto 46020/2012. É importante ressaltar que são partes legítimas para requererem a perda do título do OSCIP de determinada entidade: os cidadãos, partidos políticos e associações ou entidades sindicais, conforme o art. 11º da lei supracitada.

com competência para emitir parecer sobre relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais; transferência do patrimônio disponível, adquirido com recursos públicos, bem como dos excedentes financeiros, no caso de dissolução da entidade, a outra entidade qualificada que tenha o mesmo objeto social, ou na falta dessa, ao Estado; remuneração dos administradores, gerentes ou diretores da entidade limitada aos valores de mercado; definição de normas de prestação de contas que prevejam: obediência aos princípios e normas de contabilidade, publicidade (por meio eficaz), realização de auditoria externa independente, prestação de contas de todos os bens e recursos públicos recebidos; finalidade não lucrativa, com obrigação de aplicação dos excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades, vedada a distribuição entre os sócios ou associados, conselheiros, diretores ou doares; aceitação de novos associados; proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese e, por fim, natureza social dos objetivos da entidade relacionados à sua área de atuação.

Em conformidade com o que está disposto na legislação federal de OSCIP, a legislação mineira estabelece as mesmas restrições para as entidades que são impossibilitadas de se qualificarem como OSCIP, ainda que se dediquem às atividades apresentadas anteriormente. São as seguintes:

- I - a sociedade comercial;
- II - o sindicato, a associação de classe ou representativa de categoria profissional;
- III - a instituição religiosa ou voltada para a disseminação de credo, culto ou prática devocional e confessional;
- IV - a organização partidária e assemelhada e suas fundações;
- V - a entidade de benefício mútuo destinada a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - a entidade ou empresa que comercialize plano de saúde e assemelhados;
- VII - a instituição hospitalar privada não gratuita e sua mantenedora;
- VIII - a escola privada dedicada ao ensino fundamental e médio não gratuitos e sua mantenedora;
- IX - a cooperativa;
- X - a fundação pública;
- XI - a organização creditícia a que se refere o art. 192 da Constituição da República, que tenha qualquer vinculação com o sistema financeiro nacional.
- XII - a entidade desportiva e recreativa dotada de fim empresarial. (MINAS GERAIS, art. 6º da Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003)

Uma vez que a entidade é qualificada como OSCIP, ela não possui nenhuma vantagem junto ao Poder Público mineiro para além da possibilidade de participação nos concursos de projetos para seleção de OSCIP a firmar Termo de Parceria com algum representante do Estado, denominado Órgão Estatal Parceiro (OEP).

O Decreto 46.020/12 tornou o concurso de projetos obrigatório para a seleção de OSCIPs, diminuindo a discricionariedade da Administração Pública estadual, uma vez que até a aprovação do referido decreto, a utilização de um processo de seleção pública, regido por um Edital específico, era facultado à decisão do dirigente máximo do órgão público a celebrar parceria com OSCIP. Esse modo de seleção das OSCIPs era considerado controverso, uma vez que o processo de qualificação das entidades dependia da vontade da autoridade dirigente do OEP. Com a obrigatoriedade da realização do concurso de projetos a partir do referido decreto, tem-se então um mecanismo de controle de seleção das entidades baseado em critérios técnicos e financeiros, constantes nas propostas enviadas ao Poder Público estatal – que por sua vez, deverá definir diretrizes, objetivos e regras da parceria por meio de um Edital.

É importante ressaltar que aqueles Termos de Parceria já vigentes quando da promulgação do Decreto nº. 46.020/12 podem ser alterados ou renovados, por acordo entre as partes, através da celebração de Termo Aditivo. Essa celebração deve ser precedida de apresentação de justificativa pelo Órgão Estatal Parceiro (OEP) e a minuta do Termo Aditivo deverá indicar claramente todas as alterações promovidas. Conforme disposto no art. 41º do referido decreto, na hipótese de aditamento para a prorrogação da vigência do TP, as partes deverão definir as novas ações e metas, bem como os novos prazos e custos envolvidos, com possibilidade de utilização de saldo remanescente, se houver, ou realização de novos aportes. O aditamento é uma fase muito similar ao processo de celebração do TP e, portanto, deve ser submetido ao controle e análise das mesmas instâncias responsáveis pela fiscalização do TP, que serão melhor abordadas posteriormente.

Outra mudança importante no que tange a qualificação das entidades, que se deu por meio do Decreto nº. 46.020/12, é o que concerne a revalidação periódica do título de OSCIP das entidades. Ou seja, a partir da promulgação do decreto, a qualificação passou a ter validade de três anos, de modo que, após esse período, as entidades devem renovar a qualificação caso queiram continuar aptas a firmar termo de parceria junto ao Estado de Minas Gerais. Essa alteração tornou-se necessária a partir da constatação por parte do NCPO de que muitas entidades qualificadas já não existiam mais. Desse modo, é importante para o NCPO manter as informações confiáveis quanto às qualificações de OSCIPs, de modo que elas servem de insumo para orientar o plano de atuação do Estado junto às organizações do terceiro setor.

Como pontos relevantes acerca do controle, a lei define que a entidade qualificada como OSCIP se sujeita à fiscalização do Ministério Público, no âmbito das suas competências

legais, ao controle externo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que o exerce com o apoio do Tribunal de Contas do Estado, e ainda ao controle interno do Estado de Minas Gerais, que o é feito por meio da Controladoria Geral do Estado (CGE). A CGE é responsável por analisar o instrumento TP antes da sua celebração, bem como por realizar auditorias aos termos já celebrados e aos repasses de recursos para as OSCIPs.

O Órgão Estatal Parceiro (OEP), órgão da administração direta ou indireta de Minas Gerais responsável por celebrar TP com alguma entidade que possua a titulação de OSCIP, é quem deve definir as diretrizes e as atribuições das atividades que a OSCIP deverá executar, bem como acompanhar, supervisionar e fiscalizar toda a execução do TP celebrado, com o devido zelo pelo alcance dos resultados pretendidos e pela aplicação adequada dos recursos públicos repassados para a OSCIP.

Conforme determinado pelo art. 12º do Decreto 46.020/2012, a proposta de parceria pode surgir tanto por parte do OEP, quanto da OSCIP. No primeiro caso, o órgão deve manifestar interesse em promover parceria com entidade qualificada como OSCIP, indicando a área de atuação abrangida pelo TP e os requisitos técnicos e operacionais exigidos da entidade. No caso da OSCIP propor a parceria, ela deve apresentar seu projeto ao OEP, que irá avaliar a relevância e conveniência em relação às políticas públicas do Estado, tendo em vista os potenciais benefícios para o público-alvo. Contudo, conforme definido no parágrafo 3º desse mesmo artigo, não há vinculação entre a proposição de parceria por parte da OSCIP e a sua respectiva celebração, que só poderá ocorrer mediante a realização do concurso de projetos.

Após aprovação da SEPLAG, o órgão estatal interessado em firmar parceria deverá lançar o edital do concurso. O Decreto nº. 46.020/12 dispõe que o edital definirá os critérios para julgamento e seleção das propostas, obedecendo aos princípios da Administração Pública. Os critérios obrigatórios são:

- I – o objeto do projeto apresentado e sua adequação ao edital;
 - II – a capacidade técnica e operacional da entidade candidata;
 - III – a adequação aos meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados; e
 - IV – o ajustamento da proposta às especificações técnicas previstas no edital.
- (MINAS GERAIS, art. 22º do Decreto nº 46.020, de 9 de agosto de 2012)

Conforme o art. 14, inciso IV, do Decreto nº. 46.020/12, a comissão julgadora do concurso deve ser composta por pelo menos um representante do órgão estatal, um representante da SEPLAG e um representante da sociedade civil. O decreto prevê ainda que o trabalho dessa comissão não é remunerado e veda qualquer vínculo dos membros da comissão

às OSCIPs participantes do processo. A decisão final acerca da efetivação do TP cabe ao órgão interessado em celebrar a parceria, conforme disposto no art. 25 do referido decreto.

Após a seleção da OSCIP por meio do resultado do concurso de projetos, a fase de pactuação é responsável pela definição de indicadores, metas, ações, prazos, planejamento orçamentário e financeiro e cláusulas específicas da parceria. O produto final deste processo é a celebração do TP, elaborado conjuntamente entre as partes signatárias.

A legislação, no art. 32º do Decreto nº 46.020/12, prevê que o Termo deve dispor sobre: o objeto do TP, com a especificação do programa de trabalho; a especificação técnica detalhada do bem, projeto, obra ou serviço a ser obtido ou realizado; direitos e obrigações das partes signatárias; a origem e a forma de gestão dos recursos financeiros destinados à execução do TP, bem como a dotação orçamentária que o amparar; normas relativas à prestação de contas dos recursos e bens de origem pública constantes do Termo celebrado; período de vigência e formas de prorrogação do instrumento celebrado; aspectos relativos à rescisão e modificação do instrumento celebrado; aspectos relativos à cessão de recursos humanos e bens do OEP; critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados mediante a incorporação de indicadores de resultados e, por último, o Programa de Trabalho.

Sendo o Termo de Parceria o principal instrumento que define a relação de parceria entre o Estado e a OSCIP para a execução dos serviços públicos definidos, [...] o foco da atividade estatal, desempenhada através do órgão estatal parceiro, é a formulação das políticas públicas que serão executadas pela OSCIP e as atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação do Termo de Parceria. Essas atividades de monitoramento e avaliação devem estar focadas nas metas finalísticas da atividade parcerizada. Ou seja, o Estado define o que será feito, em que medida e com que qualidade, enquanto a OSCIP é quem definirá o “como será feito”, ou seja, a operacionalização. (LEMOS *et al.*, 2006, p.137)

Conforme definido no art. 33º do Decreto nº 46.020/2012, o Programa de Trabalho supracitado trata-se de anexo integrante ao TP, no qual são especificados os resultados a serem alcançados e devem conter informações, como: I – objeto do TP; II – quadro de indicadores, contendo metas a serem atingidas pela OSCIP; III – quadro de produtos e suas descrições detalhadas se necessário; IV – quadro de receitas e despesas, contendo previsão de receitas e despesas em nível sintético e incluindo as remunerações e benefícios de pessoal, compostas minimamente nas categorias de salários, encargos e benefícios a serem pagos com recursos do Termo de Parceria; V – cronograma de desembolso e condições para realização de repasses; VI – os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem adotados; e VII – outras informações que as partes signatárias julgarem pertinentes.

O art. 34º do Decreto nº 46.020/2012 define as obrigações da OSCIP relativas ao TP. Segundo os objetivos deste trabalho, cabe destacar aqui as seguintes: apresentar ao OEP, ao término de cada período avaliatório, Relatório Gerencial de Resultados e Relatório Gerencial Financeiro; prestar contas ao OEP, ao término de cada exercício e no encerramento da vigência do Termo de Parceria, sobre a totalidade das operações patrimoniais e resultados da entidade; executar todas as atividades inerentes à implementação do Termo de Parceria, baseando-se no princípio da legalidade, e zelar pela boa qualidade das ações e serviços prestados, buscando alcançar eficiência, eficácia, efetividade e economicidade em suas atividades; observar, no transcorrer da execução de suas atividades, todas as orientações emanadas do OEP; responsabilizar-se integralmente pela contratação e pagamento do pessoal que vier a ser necessário e se encontrar em efetivo exercício nas atividades inerentes à execução do Termo de Parceria, inclusive pelos encargos sociais e obrigações trabalhistas decorrentes, bem como ônus tributários ou extraordinários que incidam sobre o instrumento; indicar ao OEP pelo menos um responsável pela administração e aplicação dos recursos recebidos, o qual se responsabilizará pela correta aplicação dos recursos e pela sua utilização exclusivamente para as finalidades previstas no Termo de Parceria; movimentar os recursos financeiros repassados para a execução do Termo de Parceria em uma única e exclusiva conta bancária, aberta junto a banco autorizado formalmente pelo OEP; assegurar que toda divulgação das ações objeto do Termo de Parceria seja realizada com o consentimento prévio e formal do OEP, bem como conforme as orientações e diretrizes acerca da identidade visual do Governo do Estado de Minas Gerais; manter registro, arquivos e controles contábeis específicos para os dispêndios relativos ao Termo de Parceria; utilizar os bens, materiais e serviços custeados com recursos do Termo de Parceria exclusivamente na execução de seu objeto; e manter o OEP e a SEPLAG informados sobre quaisquer alterações em seu Estatuto, composição de Diretoria, Conselhos e outros órgãos da OSCIP, diretivos ou consultivos.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo supracitado afirmam ainda que os empregados contratados pela OSCIP não possuem vínculo empregatício com o Poder Público estadual, não havendo qualquer responsabilidade do Estado relativa às obrigações trabalhistas assumidas pela OSCIP e, ainda, que ele não responde, de forma subsidiária ou solidária, pelo não cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias assumidas pela OSCIP.

Quanto às obrigações do OEP, constantes no art. 35º do Decreto nº 46.020/2012, cabem ser destacadas: elaborar e conduzir a execução da política pública; acompanhar, supervisionar e fiscalizar a execução do Termo de Parceria, devendo zelar pelo alcance dos resultados pactuados e pela correta aplicação dos recursos repassados; prestar o apoio

necessário e indispensável à OSCIP para que seja alcançado o objeto do Termo de Parceria em toda sua extensão e no tempo devido; repassar à OSCIP os recursos financeiros previstos para a execução do Termo de Parceria de acordo com o cronograma de desembolsos previsto; analisar as prestações de contas anual e de encerramento apresentada pela OSCIP; e fundamentar a conveniência ou não da prorrogação da parceria.

No que tange a responsabilidade de acompanhamento e fiscalização da execução do objeto do TP, o art. 44º do Decreto 46.020/2012 institui que essa cabe ao OEP, que desempenhará essas atribuições de forma direta por meio de uma Comissão Supervisora, composta pelo supervisor e supervisor adjunto do TP, contando com o apoio das demais unidades administrativas do próprio órgão. A Comissão Supervisora tem também a função de representar o OEP na interlocução técnica com a OSCIP, devendo zelar pelo adequado cumprimento do TP e manter o OEP informado sobre o andamento das atividades. Para a realização das atividades de monitoramento, a Comissão Supervisora deve estabelecer práticas de verificação no local das atividades desenvolvidas (checagens amostrais), mediante agenda de reuniões e encontros com os dirigentes da OSCIP, para assegurar a adoção das diretrizes constantes do TP.

De modo adicional, a execução do TP é acompanhada também por uma Comissão de Avaliação (CA) que analisa se os resultados pactuados no TP foram atingidos e em que medida, estabelecendo, ao final, uma nota que simboliza o trabalho desempenhado pela OSCIP no período considerado. As reuniões da CA podem ser de acompanhamento ou de avaliação e acontecem sempre antes do repasse do recurso, mas somente as de avaliação atribuem nota à execução do TP. A CA deve se reunir pelo menos semestralmente, porém essa periodicidade varia de acordo com as especificidades de cada TP, principalmente no que diz respeito ao período representativo para apuração dos resultados pactuados (RESENDE, 2013). Desse modo, as reuniões podem ocorrer a cada trimestre, quadrimestre ou semestre. A CA, instância paritária e multidisciplinar, é composta pelos seguintes membros:

- I – um representante da SEPLAG, indicado por seu dirigente máximo;
- II – um representante do OEP, que será o supervisor;
- III – um representante da OSCIP, indicado por seu dirigente máximo;
- IV – um representante do Conselho de Política Pública da área correspondente de atuação, quando houver Conselho ativo na área, indicado por seu dirigente máximo;
- V – um representante de cada interveniente, quando houver, indicado por seu dirigente máximo; e
- VI – um especialista da área objeto do Termo de Parceria, indicado pelo OEP, não integrante da administração estadual, quando houver. (MINAS GERAIS, art. 46º do Decreto nº 46.020, de 9 de agosto de 2012)

Conforme estabelecido pela legislação, o especialista em políticas públicas deve possuir conhecimento na área objeto do TP. Ele tem sua participação reconhecida não só nas reuniões da CA, mas também quando da definição do objeto do TP que será submetido a concurso de projetos. Já o Conselho de Política Pública da área, além de poder exercer função de avaliação da parceria nas reuniões da CA, também possui função consultiva ao emitir parecer a respeito da minuta da política pública que subsidiará a celebração do TP, assim como lhe é reconhecido, ao longo da parceria, o controle social. Para exercê-lo, o Conselho pode solicitar, a qualquer momento, informações tanto da OSCIP quanto do OEP para a devida fiscalização (RESENDE, 2013).

O Relatório Gerencial de Resultados e Gerencial Financeiro, elaborados pela OSCIP e atestados pelo supervisor do TP, subsidiam a análise da CA. Assim, além da avaliação dos indicadores pactuados relacionados ao TP, a Comissão realiza verificações relacionadas a adequação das práticas da OSCIP aos regulamentos de compras e contratações e de pagamento e reembolso de viagem, conforme instrumentos elaborados após a celebração da parceria.

É válido ressaltar que a CA também discute e elucida sobre aspectos problemáticos e faz proposições para as metas a serem pactuadas para o próximo período. Já a nota final estabelecida para a OSCIP é calculada a partir da ponderação das notas dos indicadores e metas e dos produtos que foram pactuados no plano de trabalho. Variando entre 0 a 10 pontos, a nota estabelece conceitos referentes à parceria nos períodos avaliatórios em questão, conforme demonstrado no Quadro 01 a seguir:

Quadro 01 – Notas atribuídas pela Comissão de Avaliação ao Termo de Parceria e seus respectivos conceitos

Pontuação Final	Conceito
10,00	Excelente
De 9,99 a 9,00	Muito bom
De 8,00 a 8,99	Bom
De 6,00 a 7,99	Regular
Abaixo de 6,00	Insatisfatório

Fonte: SEPLAG, 2013.

No caso de nota inferior a seis, considerada como “insatisfatória”, a CA pode recomendar o encerramento da parceria ao OEP, cabendo a este a decisão da sua manutenção ou não.

Em relação aos gastos realizados pelas OSCIPs com recursos públicos, por serem organizações privadas e não estarem sujeitas à Lei de Licitações (Lei nº. 8.666/93), o art. 17º da Lei nº 14.870/2003 prevê que elas devem publicar regulamento próprio, a ser previamente aprovado pela SEPLAG e pelo OEP, contendo os procedimentos a serem adotados para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com o emprego de recursos provenientes do poder público, observados os princípios da legalidade, legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da razoabilidade e da eficiência.

Como condição necessária para a boa execução da parceria, o art. 18 da referida lei determina que sejam destinados à OSCIP recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários ao cumprimento do TP. Nos termos do parágrafo 2º desse mesmo artigo, como regra de direito público aplicável sobre estes bens, caso a OSCIP adquira algum bem imóvel com recursos provenientes da celebração do TP, este será afetado a seu objeto e gravado com cláusula de inalienabilidade, devendo ser transferido ao Estado ao término da vigência do instrumento.

Conforme estabelecido pelo art. 27º, inciso V, do Decreto nº 46.020/2012, os recursos repassados à OSCIP serão definidos de acordo com a “Memória de Cálculo”, que se trata da previsão das receitas e despesas em nível analítico, estipulando, item por item, as categorias contábeis usadas, a previsão de receitas e despesas em nível sintético e o detalhamento das remunerações e dos benefícios de pessoal a serem pagos a seus dirigentes e funcionários, com recursos oriundos do TP, ou a ele vinculados, comprovando a compatibilidade dos valores propostos com os valores de mercado, na região correspondente à sua área de atuação.

O art. 52 do Decreto nº 46.020/2012, obriga a realização de auditoria externa independente a verificação da aplicação dos recursos nos Termos de Parceria cujo valor anual seja igual ou superior a um milhão de reais. A OSCIP é a responsável pela escolha e contratação da pessoa jurídica que realizará os trabalhos de auditoria, dentre aquelas habilitadas pelos Conselhos Regionais de Contabilidade e credenciadas pela CGE, observando, para isso, seu regulamento de compras e contratações. A auditoria externa tem como objetivo verificar a conformidade das demonstrações e documentos contábeis da OSCIP, bem como dos Relatórios Gerenciais Financeiros, procedendo à avaliação dos controles internos, incluindo-se a análise da utilização dos recursos repassados e arrecadados em função do Termo de Parceria, na consecução de seu objeto.

Segundo o art. 55 do Decreto nº 46.020/2012, nos casos em que os recursos repassados do OEP para a OSCIP não forem utilizados, eles devem obrigatoriamente ser aplicados em

cadernetas de poupança ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo, de liquidez imediata e composta majoritariamente por títulos públicos. O parágrafo 1º do referido artigo define ainda que os recursos repassados pelo OEP à OSCIP serão obrigatoriamente aplicados na execução do objeto do TP. O parágrafo 2º do mesmo artigo define que, no caso de arrecadação própria de receitas previstas no TP por parte da OSCIP, essas serão obrigatoriamente aplicadas na execução do objeto do TP, até os limites das metas estabelecidas. Nesse caso, o parágrafo 3º determina que, ainda que as receitas não sejam oriundas do Tesouro Nacional, elas deverão obedecer, em sua execução, ao Regulamento de Compras e Contratações.

Segundo a legislação, são consideradas receitas arrecadadas pela OSCIP, previstas no TP, dentre outras, as seguintes:

- I – resultados de bilheteria de eventos promovidos pela OSCIP, ligados diretamente ao objeto do Termo de Parceria;
- II– patrocínios advindos em função da prestação de serviços previstos ou em decorrência do Termo de Parceria;
- III– recursos direcionados ao fomento de projetos relacionados diretamente ao objeto do Termo de Parceria;
- IV– taxas de administração ou de gestão de recursos advindos por meio das leis de incentivo, dentre outros vinculados ao objeto do Termo de Parceria;
- V– receitas de prestação de serviços ligados à execução do objeto do Termo de Parceria;
- VI– receita de comercialização de produtos oriundos da execução do objeto do Termo de Parceria;
- VII– recursos captados por meio de renúncia fiscal de qualquer dos entes federados;
- VIII– recursos advindos de incentivo fiscal; e
- IX– direitos sobre marcas e patentes, advindos da execução do Termo de Parceria. (MINAS GERAIS, art. 55º, parágrafo 4º do Decreto nº 46.020, de 9 de agosto de 2012).

A legislação permite que a OSCIP constitua uma reserva de recursos para o custeio de despesas não previstas, desde que sejam decorrentes do Termo de Parceria. Para isso, nos termos do parágrafo 9º do art. 55º do decreto ela deverá atender os seguintes preceitos: I – abertura de uma conta específica para a movimentação das receitas de reserva de recursos; II – os juros bancários e outras receitas financeiras advindas da aplicação dos recursos repassados por meio do Termo de Parceria e da aplicação das receitas arrecadadas pela OSCIP, previstas no Termo de Parceria, exceto dos recursos captados por meio de renúncia fiscal de qualquer dos entes federados ou advindos de incentivo fiscal, serão, obrigatoriamente, fontes de receitas para a reserva de recursos; III – a OSCIP poderá contribuir com recursos próprios para a reserva; IV – a OSCIP poderá executar as seguintes

despesas com recursos da reserva, desde que não se configure dolo ou culpa dos dirigentes: a) demandas judiciais ou administrativas, inclusive de natureza trabalhista, tributária, previdenciária, consumerista ou cível; b) despesas oriundas de eventual atraso no repasse do OEP, tais como juros, multas, atualização monetária, custas de protesto de título e similares; c) despesas que possam ser exigidas após a rescisão ou encerramento do Termo de Parceria; V – os recursos financeiros da reserva somente poderão ser utilizados com a prévia autorização do Conselho Fiscal ou órgão congênere da OSCIP, por deliberação da maioria de seus membros, e mediante aprovação da Comissão Supervisora do TP; VI – a conta bancária da reserva de recursos só poderá ser encerrada somente quando decorridos cinco anos da rescisão ou encerramento do TP e os recursos remanescentes deverão ser devolvidos ao OEP; e VII – a OSCIP poderá solicitar, ao OEP e à SEPLAG, prorrogação do prazo previsto no inciso anterior.

Por fim, o Termo de Parceria poderá ser rescindido, ficando assegurados o contraditório e a ampla defesa, independentemente das demais medidas cabíveis, nas seguintes situações:

I – unilateralmente, pelo OEP, se:

- a) durante a vigência do Termo de Parceria, a OSCIP perder, por qualquer razão, a qualificação como “OSCIP”, instituída pela Lei nº 14.870, de 2003, ou nos casos de dissolução da entidade;
- b) a OSCIP descumprir qualquer cláusula do Termo de Parceria ou dispositivo da Lei 14.870, de 2003, ou deste Decreto;
- c) a OSCIP utilizar os recursos em desacordo com o Termo de Parceria, ou dispositivo da Lei 14.870 de 2003 ou deste Decreto;
- d) a OSCIP não apresentar as prestações de contas nos prazos determinados;
- e) a OSCIP não atingir as metas previstas no Termo de Parceria, total ou parcialmente, e não apresentar justificativa formal coerente quanto ao seu eventual descumprimento;
- f) a OSCIP suspender a prestação do bem ou serviço objeto do Termo de Parceria sem justa causa e prévia comunicação ao OEP;
- g) a OSCIP descumprir as orientações formalmente registradas pelo OEP;
- h) a OSCIP apresentar documentação inidônea; ou
- i) o Estado apresentar razões de interesse público para a rescisão, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pelo dirigente máximo do OEP;

II – por acordo entre as partes, registrado por escrito, desde que não se enquadre nas hipóteses das alíneas “a” a “i” do inciso I. (MINAS GERAIS, art. 64º do Decreto nº 46.020, de 9 de agosto de 2012)

Após analisarmos a aproximação entre o estado de Minas Gerais e o terceiro setor e o aparato legal que rege essa relação, faz-se importante um exame dos possíveis benefícios que levam, principalmente o poder público mineiro, a optar pela celebração de parcerias com

organizações da sociedade civil para a execução de serviços sociais em detrimento de uma execução direta ou exclusiva.

4.4 Oportunidades e desafios das parcerias entre o Estado mineiro e as OSCIPs

O movimento de aproximação entre o Estado e o terceiro setor traz dificuldades e desafios para a atuação estatal na prestação, de forma parceirizada, de serviços de interesse público. Uma vez que as organizações sociais já atuam na execução de serviços de caráter público, ou deveriam atuar, o Estado possui ganhos de escala, o que é visto como uma importante vantagem quando se está inserido em um contexto de restrições orçamentárias, como o que o estado mineiro tem vivenciado nos últimos anos. Além disso, a flexibilização das normas para essas entidades pode favorecer a sua atuação vis-à-vis os órgãos da Administração Pública (VILHENA, 2006).

Por sua vez, a não utilização dos procedimentos licitatórios e de contratação por concurso público permitiria maior celeridade à entidade, o que facilitaria e favoreceria a realização de projetos de interesse público (COUTINHO, BERNARDO e SILVA, 2008). Nesse sentido, a celebração de parcerias com as entidades do terceiro setor seria uma boa alternativa principalmente para o caso de projetos, que têm um prazo limitado de execução, ao isentar o Estado da responsabilidade de construir uma estrutura física nova exclusiva para a sua implementação (LEMOS et al, 2006).

É importante ressaltar que, ao celebrar parceria com uma OSCIP, o Estado não deixa de ser responsável pelo serviço perante a população, uma vez que a OSCIP executa um determinado serviço planejado e definido pelo Estado. A atuação da OSCIP enquanto parceria é de modo complementar ou suplementar à atuação estatal (LEMOS *et al*, 2006). Então, ao contrário do que acontece na celebração de parcerias entre o Poder Público e as OS, em que essas entidades podem absorver as atividades do órgão público após este ser extinto, essa possibilidade não ocorre no caso das OSCIPs.

Outra possível vantagem para os projetos governamentais celebrados por meio de TP, segundo Amaral (2003), seria a capacidade das entidades da sociedade civil contribuírem para que esses projetos sejam viabilizados, uma vez que estas organizações têm a possibilidade de mobilização para captação de recursos e serviços, tanto por parte de empresas como por pessoas físicas.

A capacidade de desencadear novas políticas públicas e processos de interação e corresponsabilidade entre a sociedade civil, o Estado e as

empresas privadas parece-nos uma contribuição tangível que pode ser dada pelas entidades do terceiro setor. (AMARAL, 2003, p.52)

Uma distinção do modelo OSCIP mineiro, ao compará-lo ao modelo federal, é a efetiva participação da SEPLAG, que realiza um acompanhamento direto durante todo o processo, o que asseguraria a correta aplicação da metodologia definida para a elaboração dos programas de trabalho e contribuiria para a garantia da regularidade dos procedimentos (LEMOS *et al.*, 2006).

Conforme demonstrado por Fernandes (2009), as OSCIPs também são favorecidas pelas parcerias celebradas com o Estado, principalmente no que tange a sua legitimação e oportunidades de financiamento. Ao serem qualificadas como OSCIPs, o Estado as proporciona maior visibilidade e credibilidade, o que é importante para o terceiro setor, o qual sobrevive, em grande medida, através de doações e apoio da sociedade.

Apesar das oportunidades para ambas as partes, na relação de parceria entre Estado e OSCIP, existem problemas e desafios que precisam ser ressaltados. Ao transferir a execução de políticas públicas para uma OSCIP, o Estado deixa de ter o domínio direto sobre essa política. Conforme destacado por Fernandes (2009), em termos de controle o Estado é prejudicado, uma vez que possui dependência de informações fornecidas pela OSCIP. Segundo a autora, existe então uma dinâmica de relação do tipo agente-principal na pactuação entre Estado e OSCIPs. Nesse sentido, destaca que: “o conceito central para analisar a relação agente-principal é o conceito de oportunismos. O oportunismo descreve a discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex-ante* e *ex-post* uma situação contratual” (Melo, 1996 apud FERNANDES, 2009, p. 49).

Desse modo, o Estado tem o desafio de gerenciar essa oportunidade de adoção de atitude oportunista por parte da OSCIP, mesmo depois do TP firmado. Essa tarefa não é tão simples, uma vez que devido à existência de assimetria de informações, a OSCIP tem a possibilidade de passar para o Estado somente aquelas informações que lhe forem convenientes (FERNANDES, 2009).

Em relação às OSCIPs, conforme demonstrado anteriormente, para que elas possam firmar TP com qualquer órgão estatal mineiro elas devem receber a titulação de OSCIP concedida pela SEPLAG. Essa titulação segue os procedimentos estabelecidos na Lei nº 14.870/2003, no Decreto 46.020/2012 e nas resoluções da SEPLAG, que exigem das entidades uma série de pré-requisitos, como exigências no seu Estatuto Social, entre outras. Para Fernandes (2009), essas exigências provocam uma tendência de homogeneização das

entidades, uma vez que todas aquelas interessadas em firmar TP com o estado mineiro devem adequar seu estatuto social à legislação vigente.

Essa adequação do estatuto social foi possível de ser percebida através de informações disponibilizadas pela SEPLAG, referentes às áreas de atuação das OSCIPs, que muitas vezes possuem como objeto social muitas das áreas de atuação estabelecidas pela lei 14.870/2003, adotando um escopo de atuação bastante abrangente [...]. (FERNANDES, 2009, p.50)

Em seus estudos, Resende (2013) demonstrou que 67,53% das OSCIPs qualificadas pela SEPLAG foram constituídas após o ano de 2000. Esses dados sugerem que a instituição do modelo de parceria pode ter incentivado a constituição de entidades com o intuito de buscar no poder público um parceiro para fomentar suas atividades via celebração de Termos de Parceria. Fernandes (2009) já havia realizado estudo semelhante e, com base em seus achados, afirmou que:

Outra forma de interpretá-los é considerar que o modelo de OSCIP não é interessante para entidades que já estão em atividades a um período maior, com projetos consolidados e mecanismos para captar recursos estruturados, visto que a vantagem oferecida pela qualificação como OSCIP é a possibilidade de atuar como parceiro do Estado, em projetos fomentados por este. (FERNANDES, 2009, p.57)

Portanto, essa possível situação da entidade, na qual ela recebe do poder público o financiamento para as suas atividades, “pode fazer com que surja uma relação de dependência para com o Estado, levando a que, após o encerramento das atividades referentes ao TP, ela tenha dificuldades para se sustentar sem os recursos públicos” (FERNANDES, 2009, p.50).

Ferreira (2011) demonstrou que uma análise dos dados referentes ao prazo entre a data de criação das entidades e a realização da parceria com o Estado de Minas Gerais pode levar a conclusões ainda mais distantes do ideal, uma vez que a maioria dos Termos de Parceria foi assinada com organizações que se constituíram a menos de um ano antes da parceria. Nesse sentido, alguns questionamentos poderiam ser feitos, como em relação à competência técnica da OSCIP à época para executar o projeto, se os ganhos do Estado relativos à diminuição dos seus gastos financeiros na promoção da política foram reais e, por último, em relação à abrangência da representatividade desse processo, enquanto capacidade de vocalização dos grupos da sociedade civil através de entidades recém-constituídas – destacando-se os grupos mais vulneráveis.

Uma questão importante apontada por Coutinho, Bernardo e Silva (2008) diz respeito ao desconhecimento do modelo mineiro por parte dos órgãos estatais, das próprias OSCIPs e também dos órgãos de controle.

Os autores destacam que existe uma “insegurança de ordem cultural” por parte do órgão estatal, ou seja, existe uma dificuldade na aceitação da mudança de papel do órgão, que passa de responsável pela execução direta da política pública para mentor e gestor. Essa mudança exige a redução das atividades relacionadas à execução e o fortalecimento daquelas relacionadas à formulação e monitoramento da política. Além disso, a inserção de um parceiro durante todos os processos exige uma gestão compartilhada que, como todo processo de intensificação democrática, não é isenta de obstáculos e problemas, uma vez que veem à tona participantes até então excluídos, que demandam a necessidade de debate, articulação e aprendizado coletivo (NOGUEIRA, 2005 apud COUTINHO, BERNARDO e SILVA, 2008).

Isso gera a necessidade de mudança de mentalidade dos servidores e dirigentes, que podem ver nas parcerias uma forma de desobrigação do Estado com a provisão de serviços sociais ou de privatização de suas funções. A insegurança de ordem cultural, portanto, pode ser reduzida se houver uma compreensão do real sentido das parcerias e da nova forma de atuação que elas apresentam, além da capacitação dos servidores para o exercício de novas funções. (COUTINHO, BERNARDO e SILVA, 2008, p.12)

Em relação ao desconhecimento do modelo por parte das OSCIPs, os referidos autores afirmam ser necessária uma quebra de paradigmas dentro do próprio terceiro setor. O trabalho em parceria com o Estado exige uma série de requisitos legais e administrativos totalmente novos para as entidades, o que exige que elas aprendam a “atuar como OSCIP”.

Estas entidades passam a ter que conciliar a promoção de determinado serviço social com a condição de parceira do Estado, a partir da qual ela assume uma série de compromissos e obrigações, tais como a prestação de contas dos recursos utilizados e dos resultados alcançados. Além disso, as OSCIPs precisam se estruturar para se tornarem parceiras do poder público, uma vez que a maioria dessas entidades se encontra despreparada para os novos papéis que se propõem a assumir. Tal despreparo não está relacionado à ausência de competência e de capacidade técnica dessas entidades, mas à ausência de capacidade instalada para executar determinadas atividades ou mesmo ampliar ações que já são executadas pelo poder público (COUTINHO, BERNARDO e SILVA, 2008, p. 13).

Os autores acreditam que as OSCIPs devem possuir uma estrutura física, material e humana reduzida, mas ao mesmo tempo adequada aos objetivos da parceria. Assim, essas organizações precisam contar com bons profissionais, capazes de garantir que a atuação, os contratos, as decisões e as ações de publicidade aconteçam de modo legal e que os recursos

públicos sejam utilizados de forma adequada e transparente. O domínio do modelo e da legislação também é apontado como condição para que as entidades consigam estabelecer relações mais simétricas com o Estado e contribuir de forma mais efetiva para a política pública, assegurando não só a transparência e a obediência às regras de manuseio de recursos públicos como também a qualidade técnica das ações (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008).

No que diz respeito aos órgãos de controle, os referidos autores destacaram que há certo desconhecimento do modelo de OSCIP e de seus pressupostos teóricos, principalmente por parte dos órgãos responsáveis pelo controle externo (Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado). As solicitações feitas quanto a informações sobre as parcerias vigentes, apesar de demonstrarem interesse e empenho desses órgãos, ocorreram de maneira pontual, incompleta e confusa. Seria de extrema relevância, portanto, uma maior aproximação desses órgãos de controle, que permita um canal de diálogo permanente.

É possível concluir que a realização de um controle efetivo pressupõe, sobretudo, que seus responsáveis conheçam de maneira aprofundada o modelo que se propõem a controlar. Para isso é necessário que estes órgãos tenham clareza da alteração da lógica de controle dos meios para a de controle dos resultados e convicção das inovações que essa mudança de foco traz. Isso porque os aspectos centrais do modelo em questão não são jurídicos nem institucionais, mas são de natureza política e gerencial. Neste caso, cabe ao governo que instituiu o modelo e aos órgãos de controle garantir sua implementação efetiva e conseqüentemente, seu êxito. (COUTINHO, BERNARDO e SILVA, 2008, p. 15)

Dessa forma, é preciso que se aprimore a difusão do modelo, de modo que OEP, OSCIP e Órgãos de Controle Externo e Interno compreendam a lógica de funcionamento de uma parceria e passem agir de forma consonante, se ajudando mutuamente, dentro dos limites da legalidade, evitando conflitos desnecessários que podem surgir no desenvolvimento da parceria (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008). Para os autores, uma parceria bem ou mal sucedida depende muito mais do seu modo de utilização pelos gestores públicos envolvidos e pelas OSCIPs do que por deficiências intrínsecas ao modelo.

Para Bernardo e Martins (2012), outro desafio enfrentado pelo modelo de parceria mineiro diz respeito à dificuldade em encontrar a adequada manutenção do equilíbrio entre o grau de autonomia concedido às OSCIPs e o tipo de controle adotado, dois elementos centrais da lógica de contratualização.

[...] a exclusividade do controle de fins, preconizada pelos modelos de gestão tradicionais (notadamente os surgidos na Inglaterra e nos Estados Unidos),

não se sustenta diante da cultura política brasileira, marcada por profundos traços de patrimonialismo. Sua completa substituição pelo controle de resultados poderia colocar em risco os princípios que regem a coisa pública e o uso do recurso público, em especial, a legalidade, a moralidade, a impessoalidade e a transparência. (BERNARDO e MARTINS, 2012, p. 1).

Para os autores supracitados, a efetividade dos TP firmados entre o poder público e as OSCIPs depende essencialmente do equilíbrio entre a autonomia concedida a essas e ao tipo de controle adotado. Nesse sentido, é necessária a construção de um modelo de gestão para resultados “à brasileira”, com foco em resultados balizado por preocupações referentes aos meios e processos empregados, mas que não representem obstáculos à autonomia das entidades e não promovam o engessamento do parceiro privado pela submissão completa às regras do direito público e que ainda assim garantam a observância dos princípios da Administração Pública (BERNARDO e MARTINS, 2012).

Segundo a tipologia proposta por Martins (2010), são fatores críticos para o sucesso das parcerias: posicionamento governamental, solidez institucional do parceiro contratado, equilíbrio entre controle de fins e meios, qualidade da seleção do parceiro, trajetória do modelo, gestão do modelo, estabilidade dos meios, gestão para resultados, qualidade institucional do parceiro contratante e postura das instâncias de controle.

Ao estudarem as questões críticas do modelo mineiro à luz dessas questões, Bernardo e Martins (2012) demonstraram que em relação ao posicionamento governamental, que diz respeito aos objetivos e motivações de um determinado governo ao adotar um modelo contratual, o governo central, na figura do Governador do Estado e da SEPLAG, conheceriam bem o modelo e defenderiam a importância de uma gestão para resultados para a eficiência e efetividade das políticas públicas.

Para o sucesso das parcerias é fundamental que o executivo principal ofereça respaldo e sustentação ao modelo, reforçando sua importância como parte de uma política de gestão clara e consciente, tanto internamente ao governo quanto externamente (junto aos órgãos de controle e à sociedade em geral). (HUMBERTO E MARTINS, 2012, p. 9)

Os autores demonstram que, ainda que a adoção do modelo em Minas Gerais tenha se dado de forma ostensiva e declarada, ele não obteve êxito em algumas áreas, como a saúde. Portanto, o modelo enfrenta resistências e desconfianças, que limitam o seu alcance e, para que essas limitações sejam minimizadas, além do apoio declarado do governo central, é fundamental que mudanças culturais profundas ocorram.

A qualidade institucional da OSCIP parceria é outro fator entendido como fundamental para o sucesso da parceria. Caso as entidades parceiras sejam pouco experientes

e tenham baixa capacidade institucional, a tendência geral é que o parceiro público aumente os controles dos meios e processos, a fim de garantir que os objetivos da parceria sejam alcançados.

No caso de Minas Gerais, foi necessário que o Estado fomentasse a estruturação de alguns dos seus parceiros quando da implantação do modelo, uma vez que não havia entidades qualificadas aptas a desempenhar as atividades demandadas pelo poder público. Mesmo no caso das entidades já existentes e estruturadas, foram necessários investimentos para que essas OSCIPs ampliassem sua estrutura e capacidade operacional para que pudessem atuar junto ao Estado, que por demandar serviços em grande escala exigia um rápido crescimento das entidades.

Se por um lado esse fomento do Estado para a estruturação das entidades teve impactos positivos, como o crescimento, estruturação e desenvolvimento de capacidade própria de gerirem suas atividades, por outro, o fomento gera o risco da dependência. Essa dependência da OSCIP em relação ao seu parceiro público faz com que o TP se torne a principal referência estratégica da organização, que passa a funcionar para responder à sua lógica.

Dessa forma, a missão do parceiro privado pode ser deslocada para as exigências da parceria, fazendo com que toda sua força de trabalho, seu orçamento e gestão financeira se direcionem para a parceria. Isso representa ainda um risco para a sustentabilidade de entidade, que pode ser extinta caso haja descontinuidade da parceria ou mesmo atraso nos repasses de recursos por parte do OEP, gerando uma instabilidade que pode chegar a níveis insustentáveis (HUMBERTO e MARTINS, 2012).

Para o OEP, existe a expectativa de contar com a colaboração de um parceiro mais ágil, eficiente e flexível, capaz de desenvolver soluções criativas e sustentáveis para uma execução mais efetiva da política pública. Caso o parceiro privado se torne um mero recebedor de recursos e executor de ações, que não demonstre as virtudes esperadas e não apresente qualquer contribuição no sentido de promover a sustentabilidade das políticas, ele se torna um prestador de serviços como qualquer outro e perde suas vantagens esperadas (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008).

No que tange ao equilíbrio entre controle de meios e fins, já abordado anteriormente, os autores reforçam que essa é uma situação muito difícil de se obter, uma vez que as parcerias envolvem contratos complexos, com vários objetos de pactuação e uma pluralidade de atores responsáveis por diferentes aspectos do controle, em que “cada um deles tende a adotar sua própria lógica de controle, de acordo com sua percepção sobre o formato mais

adequado (geralmente pendendo para o controle de meios)” (HUMBERTO E MARTINS, 2012, p. 12). Essa postura tende a limitar a autonomia das OSCIPs e o foco em resultados.

No caso da implantação do modelo em Minas Gerais, inicialmente a SEPLAG entendia que o controle baseado primordialmente nos resultados deveria prevalecer. Assim, a o plano de trabalho e a descrição dos indicadores era mais simples, a definição das responsabilidades mais geral e o relatório de resultados apresentava apenas se a meta fora atingida ou não, com justificativas sucintas. Da mesma forma, a previsão de receitas e despesas, bem como os relatórios financeiros, se restringiam ao nível básico de detalhamento. O supervisor do TP não era obrigatório e os procedimentos de monitoramento e avaliação da parceria se restringiam à atuação da CA (HUMBERTO E MARTINS, 2012).

Contudo, durante a execução das primeiras parcerias, por meio das avaliações da CA, das auditorias internas da CGE e inspeções do TCE, diversos problemas foram detectados, como gastos não vinculados ao objeto de parcerização, contratação irregular de funcionários, aquisições não autorizadas, entre outros (HUMBERTO E MARTINS, 2012).

A partir da constatação que esses problemas dificilmente seriam identificados em um controle puramente de resultados, a SEPLAG desenvolveu diversos mecanismos de controle, criando processos e modelos que permitissem o acompanhamento dos meios, ainda que buscasse com isso não comprometer o alcance dos resultados esperados. Nesse cenário, uma metodologia detalhada de pactuação foi desenvolvida, a partir da qual surgiram modelos como a Memória de Cálculo, o Relatório Gerencial e Financeiro, o Relatório da Comissão de Avaliação e o Relatório de Checagem Amostral (HUMBERTO E MARTINS, 2012).

Tais instrumentos aumentaram a obrigatoriedade de geração de informações quantitativas e qualitativas por parte da OSCIP - ainda que com isso o objetivo principal da SEPLAG não fosse o de reduzir a autonomia das entidades. Assim, alguns pressupostos do desenho original foram mantidos de forma a tentar resguardar a autonomia das OSCIPs, como a possibilidade de realização de despesas diferente da prevista originalmente e utilização do Regulamento de Compras e Contratações. O esforço, portanto, era o de tentar harmonizar o controle e autonomia, promovendo uma cultura de controle interno preventivo nas próprias OSCIPs (HUMBERTO e MARTINS, 2012).

Em relação à qualidade da seleção da OSCIP parceira, os autores consideram que a realização de um processo seletivo, com critérios bem determinados e transparentes, que conduza a decisões racionais e não à mera instituição de parâmetros legalistas, é importante para o sucesso da parceria.

No que diz respeito à trajetória do modelo mineiro, ele possui dois objetivos principais segundo os autores: a concessão da titularidade (por meio de ato vinculado a todas as entidades interessadas que sejam aptas) e a celebração de parcerias, sendo esse o maior foco do modelo e no qual se despende maior energia institucional. A titularidade das OSCIPs não prevê benefícios fiscais ou outro tipo de isenção diretamente vinculados ao título, constituindo somente uma etapa de pré-habilitação simplificada para possíveis parcerias. Já no caso da celebração, a mesma é precedida de processos analíticos complexos que dizem sobre a capacidade e a experiência da entidade para executar determinado serviço público em parceria com o Estado mineiro.

O papel da SEPLAG, desde o momento de implantação do modelo, é considerado como fundamental para a gestão do modelo mineiro, segundo os autores. No início, a plena utilização do modelo era dificultada, pois o modelo não contava com procedimentos bem definidos, os atores não possuíam o *know how* necessário à pactuação e operacionalização do modelo, os regulamentos eram muito gerais e omissos em alguns aspectos, os indicadores não contavam com uma série histórica e os mecanismos de monitoramento e avaliação ainda eram incipientes.

Diante disso, a SEPLAG assumiu a condução do modelo em um primeiro momento, estabelecendo regulamentações, modelos e metodologias. Porém, a partir dessa postura de protagonista assumida pela Secretaria, os outros atores passaram a vê-la como a grande responsável por todos os aspectos do modelo, inclusive a fiscalização e o monitoramento, que não de responsabilidade da SEPLAG, conforme definido pela legislação.

Além disso, os atores passaram a demandar que a SEPLAG atuasse permanente e constantemente como consultora e árbitro de todos os aspectos das parcerias, inclusive os de natureza privada (jurídicos, contábeis, financeiros, operacionais, publicidade, gestão de pessoas, etc) e os relativos à área finalística da política pública em curso, sendo que ambos extrapolam sua competência formal. (HUMBERTO E MARTINS, 2012, p. 15)

Uma vez que o exercício adequado dos papéis de cada um dos atores envolvidos na parceria é fundamental para o seu sucesso, os autores acreditam que os demais atores, principalmente o OEP, precisam ser mais capacitados, responsabilizados e envolvidos em todos os processos. A SEPLAG, por sua vez, deve retornar ao seu papel exclusivo de coordenadora e gestora do modelo, garantindo o foco e a qualidade da gestão do modelo e deixando a gestão das parcerias na responsabilidade dos atores devidos.

A estabilidade dos meios pode ser definida como a estabilidade dos meios (orçamento, patrimônio e pessoal) necessários ao alcance dos resultados pretendidos na parceria. Devido

ao tamanho de algumas parcerias (alto número de beneficiários, atuação descentralizada em diversos locais, investimentos elevados, entre outros) e à inexistência de um fundo garantidor, muitas entidades não têm condições de garantir a execução do objeto com recursos próprios. Esse cenário é ainda mais crítico para aqueles casos em que a OSCIP é totalmente dependente dos recursos públicos, uma vez que ela não tem somente a consecução do objeto da parceria ameaçada, como também a sua própria sobrevivência (HUMBERTO e MARTINS, 2012).

Dessa forma, para os autores, é imprescindível que o OEP cumpra as suas obrigações e atenda as demandas da parceria de forma tempestiva, garantindo todos os meios necessários para a execução da parceria. Qualquer caso de desvios do parceiro público nesse sentido, por menor que seja, pode dificultar o alcance dos resultados esperados.

Os autores demonstram que para garantir o compromisso assumido pelo OEP em realizar os repasses nas datas exatas, a efetividade desse processo estaria sendo garantida devido ao apoio ao modelo pelo governo central. Graças a uma compreensão governamental dos prejuízos advindos de uma instabilidade dos meios, os recursos orçamentários necessários para que o OEP cumpra com os repasses estariam sendo rigorosamente garantidos, mesmo quando são feitos cortes orçamentários em outras áreas do órgão.

Nessa perspectiva, o maior desafio é a sensibilização dos gestores públicos dos órgãos quanto à necessidade de garantir a celeridades dos processos e formalidades referentes ao TP (elaboração de notas técnicas, realização de empenhos, assinaturas, entre outros).

Isso porque a experiência mostra que ainda há muita resistência por parte de gestores públicos tanto da área meio dos órgãos (assessorias jurídicas, financeiras, contábeis, auditoria) quanto das áreas finalísticas (responsáveis pela política pública objeto da parceria), que manifestam clara preferência por modelos tradicionais, como o convênio e a licitação. Essa barreira cultural pode gerar uma postura de desinteresse ou mesmo de oposição declarada, criando entraves operacionais, comprometendo a estabilidade dos meios e até mesmo levando à adoção de entendimentos restritivos quando da avaliação dos resultados e prestação de contas, que acaba sendo feita à luz de pressupostos burocráticos e não condizentes com o foco em resultados. (HUMBERTO E MARTINS, 2012, p. 17)

O modelo de parceria em Minas Gerais foi adotado visando o alcance de resultados na execução das políticas públicas. Contudo, no início da implantação do modelo não havia um histórico de mensuração, o que fez com que os indicadores construídos se referissem mais a ações e esforços do que a resultados/impactos. Com o amadurecimento do modelo, os TP passaram por aprimoramento de sua metodologia de pactuação e se tornaram mais robustos e completos. Contudo, ainda não foi suficiente para garantir que metas que dissessem sobre a

eficiência e eficácia das ações desenvolvidas fossem pactuadas em grande medida. Nesse sentido, os autores destacam que:

Os contratos mais recentes combinam metas de esforços e de resultados, e existem metas de execução e de eficácia. Além disso, as descrições dos produtos esperados são extremamente detalhadas, garantindo a uniformidade de expectativas dos envolvidos e a autonomia da OSCIP para atuar em prol do resultado especificado. Ainda há poucas metas de efetividade ou eficiência, mas, acredita-se que a dificuldade de mensuração desses aspectos não é exclusiva dos Termos de Parceria. Há uma dificuldade generalizada de mensuração do impacto e custos das ações em políticas públicas. (HUMBERTO E MARTINS, 2012, p. 17)

Já a qualidade institucional do parceiro público abrange dois aspectos: o seu bom alinhamento programático, de modo que tenha clareza quanto ao que deseja alcançar (conseguindo alinhar suas metas às diretrizes estratégicas do governo) e um *locus* institucional bem definido e empoderado (com autoridade para cumprir seu papel); equipes técnicas bem capacitadas e dimensionadas (qualitativa e quantitativamente); e disponibilidade de um instrumental gerencial adequado para a realização dos procedimentos de monitoramento e avaliação da política pública.

No desempenho das suas funções relativas ao TP, o OEP encara alguns desafios, conforme apontado por Humberto e Martins (2012). O primeiro trata da sua dificuldade em evidenciar claramente os objetivos da parceria em relação aos objetivos estratégicos do governo. Além disso, o OEP tem dificuldades para definir que parte da política pública deve ser executada através da parceria e quais áreas e ações devem ser delegadas para a OSCIP parceira.

Por exemplo, se o objetivo estratégico de longo prazo é “reduzir a criminalidade” e a ação de médio prazo é “implantar centros de prevenção à criminalidade”, o desafio de pactuação é saber que parte dessa ação será executada pela OSCIP e que parte será mantida sob execução direta do poder público (a OSCIP irá construir e equipar o espaço físico? contratar pessoas para prestar os atendimentos? definir a metodologia de atendimento ou utilizar uma metodologia determinada pelo parceiro? fará interlocução com o Poder Judiciário e com a comunidade local?). Em suma, **os limites da ação de cada ator nem sempre estão claros**, ainda que o objeto esteja perfeitamente alinhado à estratégia governamental. Quando os objetivos da parceria são vagos, não é possível ao OEP saber ao certo o que deve ser acompanhado e fiscalizado e **nem se os resultados são satisfatórios do ponto de vista da política**. (HUMBERTO E MARTINS, 2012, p.19, grifo nosso)

Ainda que o OEP tenha plena compreensão de sua missão e possua grande experiência na elaboração e implementação da política pública, com o devido zelo para com os resultados e beneficiários, os autores demonstram que a preocupação exclusiva dos órgãos com a gestão da política pública, em detrimento da gestão do instrumento que viabiliza o alcance desses resultados é outro desafio. Isso porque a gestão da parceria é relegada ao segundo plano, negligenciando ações de acompanhamento e fiscalização.

Outro aspecto que dificulta o adequado acompanhamento da parceria identificado por Humberto e Martins (2012) é o perfil do supervisor indicado pelo OEP, que nem sempre tem a formação e qualificação adequadas para exercer a função, a disponibilidade desejada (uma vez que muitas vezes desempenha outras funções no órgão), a remuneração compatível com a responsabilidade que a função exige e a compreensão do modelo. Isso faz com que a SEPLAG assuma o ônus do acompanhamento e fiscalização quando a atuação do supervisor do TP é deficitária.

A tendência à responsabilização pessoal do servidor público encarregado da supervisão da parceria, principalmente por parte dos órgãos de controle, é outro dificultador. Esse fenômeno é visto pelos autores não só como equivocado, mas perigoso.

Primeiro porque pode levar a julgamentos injustos e a atribuições de responsabilidades que excedem a competência individual do servidor. Segundo porque criam uma lógica perversa de controle: cientes do risco de responsabilização pessoal e da lógica de controle de meios esperada pelos órgãos de controle, os supervisores tenderão a limitar ao máximo a autonomia da OSCIP parceira (utilizando inclusive seu poder de veto) e a adotar práticas conservadoras de controle de meios para evitar qualquer desvio em relação ao comportamento esperado pelos órgãos de controle. (HUMBERTO E MARTINS, 2012, p. 20)

Segundo os autores, para que os processos de pactuação, monitoramento e avaliação ocorram de forma mais efetiva, o OEP deve se responsabilizar pelo exercício das suas funções institucionais e das suas responsabilidades definidas pelo modelo. O OEP deve ter clareza dos custos de controle assumidos quando da celebração da parceria e deve, portanto, assumi-los institucionalmente.

A postura das instâncias de controle, já abordadas anteriormente, também é citada pelos autores como fator imprescindível para o bom funcionamento do modelo. Esses órgãos, que possuem uma cultura jurídica e contábil muito forte, tenderiam a focar suas análises na conformidade dos processos, com apego excessivo a formalidades, em detrimento de questões mais substantivas e abrangentes sobre os esforços depreendidos e os resultados alcançados.

Tendo em vista que seus julgamentos tem caráter impositivo e determinante, cria-se uma lógica perversa de controle: ao exigirem que o poder público preste contas dos processos, condicionam os órgãos contratantes a também exigir que seus parceiros procedam da mesma forma. Não obstante, os próprios órgãos de controle fazem determinações diretamente ao parceiro privado, impondo regras e restrições baseadas em modelos tradicionais da administração pública (como convênios e licitações), com uma postura inquisitória e “policialesca”, ignorando a autonomia e as regras próprias do direito privado. (HUMBERTO E MARTINS, 2012, p. 21)

Para os referidos autores, os órgãos de controle responsáveis pelo controle das parcerias conforme prevê a legislação mineira, muitas vezes, extrapolam as atividades de sua competência, o que provoca conflito com os outros órgãos envolvidos nas parcerias, como a SEPLAG e o OEP. Ocorrem ainda divergências entre os próprios órgãos de controle, aumentando a insegurança jurídica do modelo, uma vez que na ausência de regulamentação adequada, as discordâncias são supridas por uma atuação intrusiva e restritiva desses órgãos (HUMBERTO e MARTINS, 2012).

Os órgãos de controle externo (MPE e TCE) apresentam certa resistência aos instrumentos de parcerização em geral. Sua atuação é focada predominantemente na conformidade legal dos atos e procedimentos, demonstrando uma preocupação secundária com os resultados. [...] A Controladoria Geral do Estado, apesar de ser um órgão de controle interno, atua a partir de uma perspectiva de conformidade e segundo uma ótica contábil, característica dos órgãos de controle externo. Entende-se que falta à CGE uma compreensão melhor de seu papel, visto que a adoção de uma postura mais preventiva e educativa do que punitiva. (HUMBERTO E MARTINS, 2012, p. 22)

No que tange a participação social no modelo de parceria mineiro, “a abertura e democratização do acesso ao modelo ainda é muito baixa, ou seja, os atores que a ele tem acesso e que são resguardados o direito de participação ainda é muito pequeno” (RESENDE, 2013, p. 83). A autora destaca ainda que:

[...] o arcabouço de operacionalização do Modelo não se desenvolve na prática conforme se pressupõe pelas delimitações legislativas. O que se percebe é uma participação abaixo do esperado tanto por parte dos Conselhos quanto por parte dos Especialistas, sendo sua efetiva inserção no Modelo um movimento bastante recente. No que tange a atuação do Conselho, por sua vez, ela se restringe, quando ocorre, somente quando das reuniões da CA do TP e mesmo assim, de maneira abaixo do satisfatório. (RESENDE, 2013, p. 89)

Ao analisar os processos de tomadas de decisões que envolvem o modelo, é possível a identificação de duas arenas decisórias distintas no modelo mineiro de parceria com OSCIPs: o processo de escolha de quais políticas serão executadas via TP entre o Estado e OSCIP e a

instância da CA. Segundo a referida autora, ambas as arenas decisórias são baseadas na deliberação a partir da concepção de instituições representativas da sociedade e não em uma ideia de participação social vinculada a ideia de atores sociais diversos com demandas populares específicas.

[...] o tratamento da sociedade civil como instituição e não como agente já sinaliza o caráter limitado da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente gerencial. (PAULA, 2005 apud RESENDE, 2013, p. 90)

Ainda segundo a autora, a obrigatoriedade da realização de concursos de projetos para a celebração de TP junto ao poder público mineiro, instituída junto ao Decreto nº 46.020/2012, tenderia a desestimular a proposição, por parte das OSCIPs, de sugestões de parcerias, “fazendo com que a questão deliberativa da escolha de qual projeto será executado por meio do Modelo acabe se concentrando na figura do OEP” (RESENDE, 2013, p.90).

A autora afirma que uma vez que os TP são estabelecidos no Estado de Minas Gerais em sintonia com aquelas políticas consideradas estratégicas, pode-se supor que há um cerceamento da capacidade de disseminação do modelo, uma vez que a visão do que é estratégico está relacionado a uma percepção política e governamental do que é prioritário¹⁶.

No âmbito do papel da CA, enquanto a outra arena decisória, a autora verifica que, apesar de haver nela uma sobre representação do agente governamental (devido à presença insipiente dos outros representantes da sociedade civil para além da OSCIP), ocorreria uma gestão cada vez mais colaborativa e horizontal entre OEP e OSCIP, ao longo do amadurecimento da parceria. Segundo ela:

Isso ocorre porque existe uma expertise por parte da OSCIP que é construída a partir da execução da política pública, para além do conhecimento do poder público. As relações constituídas e que são necessárias para o alcance dos resultados pactuados, bem como o conhecimento necessário para as propostas de alterações das políticas públicas e seu aprimoramento ao longo do tempo, só são possíveis a partir da execução realizada pela OSCIP. Entretanto, ao mesmo tempo, também se constata um receio por parte do poder público em delegar responsabilidades para o ator não governamental e uma tentativa de legitimar a ação pública por meio da presença constante do ente estatal. (RESENDE, 2013, p.91)

¹⁶ Ainda que no estado de Minas Gerais a definição das ações estratégicas siga a estruturação de um planejamento de longo prazo estabelecido no PMDI, elas não estão imunes às concepções políticas, “uma vez que, aquilo que se deseja construir e desenvolver no estado está atrelado à concepção ideológica, e também política, do que é necessário para *Tornar Minas o Melhor estado para se viver*” (RESENDE, 2013, p. 91), que é a visão estratégica sustentada pelo PMDI (2011-2030).

Para Resende (2013), o entendimento de governança democrática¹⁷ deve ser melhor explorado, entendido e apropriado, principalmente pelos órgãos estatais. As funções gerenciais e burocráticas ainda estão muito enraizadas, tanto na atuação dos órgãos de controle interno quanto da Administração Pública estadual, que, de modo geral, apega-se aos números e indicadores de desempenho para definir o que considera uma boa implementação da política pública, em detrimento da promoção democrática e cidadã que a política pública pode agregar ao longo do seu desenvolvimento.

Por último, Resende (2013) demonstra que há uma necessidade de um empoderamento efetivo dos potenciais da sociedade civil organizada, enquanto parceira do Estado. Os órgãos estatais, por sua vez, precisam ter uma maior compreensão da dinâmica de operacionalização das atividades do terceiro setor, que é distinta daquela observada no Estado. Nesse sentido, para que essa iniciativa do poder público mineiro de aproximação com o terceiro setor não se esgote apenas em sua dimensão gerencial, é fundamental que as entidades parceiras possam, de fato, agregar seus aprendizados ao Estado.

¹⁷ A governança democrática, enquanto modo de governar, é a gestão das interdependências, a partir da construção de redes de cooperação e da construção coletiva de soluções. Sob a égide da cidadania e da participação social, o poder público é responsável por “desenvolver uma estratégia de governança colaborativa tanto no planejamento, regulação e elaboração de políticas públicas e gestão pública para coordenar e integrar objetivos e interesses de múltiplos *stakeholders*” (RESENDE, 2013, p. 31).

5 A PARCERIA ENTRE A SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL E A OSCIP INSTITUTO ELO

A parceria entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e a OSCIP Instituto Elo foi celebrada em setembro de 2005 através do Termo de Parceria 002/2005 que, atualmente, está em seu XII Termo Aditivo. Esse foi o segundo Termo de Parceria firmado pelo Estado de Minas Gerais, tendo como objetivo o desenvolvimento, em conjunto com a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC), da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), de ações relativas à prevenção social da criminalidade e da violência, por meio da implantação, desenvolvimento e consolidação de Núcleos de Prevenção à Criminalidade (NPC).

A SEDS foi criada em 2003, em substituição às Secretarias de Segurança e Justiça. Segundo o Decreto Estadual nº. 46.647, de 11 de novembro de 2014, a SEDS tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do Sistema de Defesa Social, visando à promoção da segurança da população, competindo-lhe:

- I - coordenar as políticas estaduais de segurança pública, elaborando-as e executando-as em conjunto com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG –, a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG –, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG – e entidades da sociedade civil organizada;
- II - elaborar, coordenar e gerir a política prisional, por meio da custódia dos indivíduos privados de liberdade, promovendo condições efetivas para sua reintegração social, mediante gestão direta e mecanismos de cogestão;
- III - elaborar, coordenar e gerir a política de atendimento às medidas socioeducativas, visando a proporcionar ao adolescente em conflito com a lei meios efetivos para sua ressocialização;
- IV - elaborar, executar e coordenar a seleção, a formação e a capacitação do corpo funcional das unidades prisionais e socioeducativas;
- V - elaborar, implementar e avaliar políticas de prevenção social à criminalidade, articulando ações com a sociedade civil e o poder público;**
- VI - articular e coordenar as ações de integração dos órgãos de defesa social, em especial no âmbito da gestão da informação e do planejamento operacional;
- VII - articular e coordenar as políticas de ensino, correição e qualidade da atuação dos órgãos de defesa social;
- VIII - articular, coordenar e consolidar as informações de inteligência no Sistema de Defesa Social;
- IX - elaborar e propor as políticas estaduais sobre drogas, bem como as ações necessárias a sua implantação;
- X - planejar, desenvolver, implantar e coordenar projetos, programas e ações de prevenção do uso de substâncias e produtos psicoativos, em articulação com a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social;
- XI - credenciar organizações públicas, privadas e não governamentais para a composição das redes locais e setoriais de políticas sobre drogas; e

XII - exercer atividades correlatas. (MINAS GERAIS, art. 2º do Decreto nº. 46.647, de 11 de novembro de 2014, grifo nosso)

Portanto, a Política de Prevenção Social à Criminalidade, dentro da lógica de atuação do Sistema de Defesa Social, se propõe a uma abordagem estratégica no enfrentamento ao fenômeno criminal sobre territórios e grupos mais vulneráveis a esse fenômeno, buscando contribuir para a prevenção e redução de violências e criminalidades – sempre pautada pela ótica de proteção social.

Atualmente, a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC) é responsável pela execução de cinco programas: Programa Fica Vivo!, Programa Mediação de Conflitos (PMC), Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas (CEAPA), Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp) e Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PETP)¹⁸, que serão melhor abordados posteriormente. Os programas são desenvolvidos por meio das Unidades de Prevenção à Criminalidade, equipamentos públicos instalados nos municípios parceiros.

O Instituto Elo (IELO), por sua vez, foi criado em 2005, a partir de um grupo de professores e pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), integrantes do Programa Pólos de Cidadania, que promovia a mediação de conflitos em áreas de risco desde 1995. O IELO foi qualificado como OSCIP pelo Governo de Minas Gerais em 2005 e pelo Governo Federal em 2006.

Segundo o art. 2º do Estatuto Social do Instituto Elo, a entidade tem como finalidade contribuir para a inclusão de grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social por meio da gestão e implantação de projeto, políticas e programas públicos e privados, em especial, relacionados à proteção e efetivação dos direitos humanos e fundamentais, à prevenção à criminalidade e à realização da cidadania ativa; do desenvolvimento e execução de projetos próprios nas áreas de prevenção à criminalidade, cultura, desenvolvimento social, proteção e promoção de direitos humanos, desenvolvimento econômico, saúde e meio ambiente; e da assessoria a instituições públicas e privadas para a gestão, monitoramento e comunicação de projetos, programas e políticas públicas e projetos de financiamento privado.

De acordo com a cláusula 1ª do XII Termo Aditivo, o Termo de Parceria entre a SEDS e o Instituto Elo tem como objeto: desenvolver ações relativas à prevenção social da criminalidade e da violência, por meio da implantação, desenvolvimento e consolidação de

¹⁸ A partir de 2015, seguindo diretrizes da nova agenda governamental, o PETP passará a integrar a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. Desta forma, o programa não será tratado no escopo deste trabalho.

Unidades de Prevenção Social à Criminalidade (CPCs) que: previnam o ingresso de jovens na criminalidade; realizem o monitoramento de Penas e Medidas Alternativas; promovam, por meio de atendimento psicossocial, a educação e capacitação profissional do Egresso do sistema Penitenciário, objetivando uma efetiva integração social; estabeleçam ações de Mediação; realizem e promovam ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

É por meio deste TP que é contratada toda a mão de obra envolvida na execução da Política de Prevenção Social a Criminalidade, a saber: equipes técnicas, estagiários, gestores sociais, supervisores metodológicos e supervisores da gestão social que atuam nas Unidades de Prevenção à Criminalidade, bem como os profissionais que atuam na sede administrativa da OSCIP, visando à operacionalidade plena da política pública. Além da responsabilidade de contratação das equipes, o Instituto Elo tem como atribuições: capacitações; gestão das oficinas do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo! (seleção, contratação, pagamento e desligamento de oficineiros); registro de dados de atendimento; elaboração de informativos sobre as ações desenvolvidas pelos programas de prevenção social à criminalidade; e elaboração de produtos e relatórios previamente pactuados.

Para realizar as suas atividades, a OSCIP Instituto Elo conta com um quadro de pessoal que contempla: funcionários que atuam na sede administrativa do IELO e respondem pelos processos administrativos internos (recursos humanos, financeiro, jurídico, administrativo e monitoramento); agentes de campo (ou de oficinas); supervisores da gestão e supervisores metodológicos que acompanham, monitoram e dão suporte aos profissionais que atuam nas Unidades de Prevenção Social à Criminalidade no desenvolvimento das diretrizes metodológicas e políticas; os gestores sociais, as equipes técnicas e estagiários que atuam diretamente nas Unidades de Prevenção Social à Criminalidade, conforme exposto no Apêndice deste trabalho.

É válido ressaltar que o Instituto Elo possui em sua estrutura interna os seguintes órgãos permanentes: Assembleia Geral, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. A Assembleia é composta por todos os associados em pleno gozo dos seus direitos e é o órgão de deliberação superior do IELO. A Diretoria Executiva é encarregada da coordenação geral do IELO e é composta por quatro membros (Diretor-Presidente; Diretor Institucional; Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento Técnico; e Diretor de Recursos Humanos), eleitos dentre os associados em pleno gozo de seus direitos. O Conselho Fiscal, por sua vez, é composto por três membros e tem competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas pela entidade, emitindo pareceres para a Diretoria Executiva e/ou Assembleia Geral.

Além do quadro de pessoal apresentado, o IELO celebra contrato com Microempreendedores Individuais para executar as oficinas do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!, por meio de edital público permanente de seleção de projetos de promoção de espaços de reflexão (oficinas). Atualmente, são 349 oficinairos responsáveis pela execução de 444 oficinas¹⁹ de esporte, cultura e arte.

O XII Termo Aditivo do TP define quais são as obrigações da OSCIP, do OEP, da Comissão Supervisora, do NCPO e da Comissão de Avaliação, que estão muito semelhantes àquelas estabelecidas pela Lei nº 14.870/2003 e pelo Decreto nº. 46.020/2012, apresentadas anteriormente. É importante ressaltar que a manutenção da estrutura física e logística (aquisição de bens permanentes, manutenção de instalações físicas, entre outros) dos CPCs, não compõe o escopo do TP e, portanto, é de responsabilidade exclusiva da SEDS.

A Cláusula 4ª do Termo Aditivo do TP reforça a responsabilização da OSCIP nos casos de malversação de bens ou recursos públicos, já prevista no art. 16 da Lei nº. 14.870/2003. Nos parágrafos primeiro e segundo da cláusula supracitada, o documento prevê que em casos de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, os efeitos de certas e determinadas relações de obrigação podem ser estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da OSCIP²⁰ e, ainda, que os diretores, gerentes ou representantes do Instituto Elo são pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração da lei²¹.

O XII Termo Aditivo do TP teve vigência durante o período de 1º de abril de 2015 a 30 de setembro de 2015, tendo sido prorrogado mediante celebração do XIII Termo Aditivo ao Termo de Parceria entre a SEDS e o Instituto Elo (que, por sua vez, deve ser vigente durante o período de 01 de outubro de 2015 a 29 de fevereiro de 2016).

Para a implementação do Programa de Trabalho previsto no XII Termo Aditivo, a cláusula 5ª estima para o referido período o valor de R\$ 13.802.711,19 (treze milhões, oitocentos e dois mil, setecentos e onze reais e dezenove centavos) a serem repassados ao Instituto Elo, de acordo com o cronograma de desembolsos.

No que tange os recursos repassados ao Instituto Elo, sempre após emissão do parecer favorável da CA, no período de 2005 a 2014, foram transferidos os seguintes valores, de acordo com as informações especificadas no Quadro 02 a seguir, totalizando um total de R\$

¹⁹ Valores atualizados até o mês de agosto de 2015, segundo informações disponibilizadas pela Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade.

²⁰ Conforme art. 50 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

²¹ Conforme art. 135, inciso III da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

131.932.174,56 (cento e trinta e um milhões, novecentos e trinta e dois mil, cento e setenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos).

Quadro 02 – Termo de Parceria e Aditivos entre a SEDS/CPEC e o Instituto Elo e seus respectivos valores previstos e repassados

REFERÊNCIA	VALOR PREVISTO	VALOR REPASSADO
Termo de Parceria	R\$ 3.705.703,80	R\$ 3.705.703,80
I Termo Aditivo	R\$ 2.728.933,38	R\$ 2.728.933,38
II Termo Aditivo	R\$ 8.028.206,15	R\$ 8.028.206,15
III Termo Aditivo	R\$ 9.389.816,76	R\$ 9.389.816,76
IV Termo Aditivo	R\$ 11.652.140,8	R\$ 11.652.140,8
V Termo Aditivo	R\$ 4.142.284,63 *Termo Aditivo com vigência de 4 meses	R\$ 4.142.284,63
VI Termo Aditivo	R\$ 18.391.327,32	R\$ 18.391.327,32
VII Termo Aditivo	R\$ 16.412.871,10 *Termo Aditivo com vigência reduzida	R\$ 16.412.871,10
VIII Termo Aditivo	R\$26.273.581,76	R\$ 25.866.490,97
IX Termo Aditivo	R\$ 7.348.286,51 *Termo Aditivo com vigência de 3 meses	R\$ 3.431.704,46
X termo Aditivo	R\$ 20.182.876,66	R\$ 15.267.776,36
XI Termo Aditivo	R\$18.849.455,45 *Até o mês de Fevereiro	R\$ R\$12.914.918,86 *Até o mês de janeiro
Total	R\$ 147.105.484,32	R\$ 131.932.174,59

Fonte: CPEC, 2015.

Em relação às diferenças entre alguns dos valores previstos e repassados, a justificativa é de que:

[...] em virtude das diretrizes de contenção de gastos e maior controle adotado pelo Governo de Minas Gerais, os repasses afetos a 1º parcela, referentes ao IX e X Termos Aditivos, não ocorreram em sua integralidade. No tocante ao IX Termo Aditivo, o valor planejado tinha como perspectiva um cenário orçamentário ainda sem o contingenciamento. Contudo, em julho de 2013, a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade foi orientada a reduzir o escopo de execução financeira para o segundo semestre de 2013. Em atendimento a esta diretriz, foi necessária a celebração de novo Termo Aditivo com planejamento financeiro mais conciso. No entanto, cabe destacar que o plano de trabalho proposto para o X Termo Aditivo também foi executado sob o regime de redução de gastos, assim como a execução do XI Termo Aditivo. (CPEC, 2015)

Em relação ao monitoramento e avaliação do TP, os resultados alcançados são sistematicamente monitorados pela Comissão Supervisora e avaliados, trimestralmente, pela CA. O Relatório Gerencial Financeiro elaborado pelo Instituto Elo, referente ao período previamente definido no TP, é a base para a conclusão emitida pela CA em relação ao desempenho da OSCIP quanto aos resultados pactuados. Assim, em cada período avaliatório, seguindo a Sistemática de Avaliação definida nos Termos Aditivos, a Comissão atribui uma

nota final que é composta pela nota obtida na avaliação dos Indicadores e Metas. Essas sistemáticas de monitoramento e avaliação permitem que o Estado acompanhe de modo regular o trabalho realizado pelo Instituto Elo, examinando o grau de execução dos resultados pactuados.

As médias dos resultados (notas) das avaliações realizadas pela Comissão de Avaliação²² podem ser visualizadas no Quadro 03 a seguir:

Quadro 03 – Média das notas atribuídas pela Comissão de Avaliação ao Termo de Parceria por ano, no período 2005-2014

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Média das Notas	8,13	9,06	9,73	9,61	9,55	9,75	9,48	9,38	9,02	9,29

Fonte: Elaboração própria.

A fim de realizar o monitoramento e avaliação da qualidade e eficiência do trabalho realizado em parceria com o Instituto Elo, foram estipulados indicadores e ações que pudessem, de forma mais fidedigna possível, retratar as ações realizadas. Os indicadores atualmente monitorados pela Política de Prevenção Social à Criminalidade e que constam no Quadro de Indicadores e Metas do XII Termo Aditivo do TP são os seguintes: número de atendimentos realizados pelo Programa Mediação de Conflitos; percentual de casos atendidos em mediação de conflitos que chegaram à solução pacífica; média de jovens participantes por mês no Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!; número de novas penas e medidas alternativas acompanhadas pelo Programa CEAPA; percentual de cumprimento integral das penas e medidas alternativas acompanhadas pelo Programa CEAPA; número de egressos inscritos no Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional; número de atendimentos realizados pelo Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional; ação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas realizada; número de projetos locais realizados pelo Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!; número de relatórios descritivos da gestão das oficinas do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!; número de relatórios analíticos dos Centros de Prevenção Social à Criminalidade de base local; número de relatórios de localização espacial dos usuários do CEAPA e do PrEsp; percentual de

²² As notas das avaliações se encontram registradas nos Relatórios da Comissão de Avaliação, que estão publicizados nos seguintes sites: www.seds.mg.gov.br; www.planejamento.mg.gov.br; e www.institutoelo.org.br. Acesso em 27 de setembro de 2015.

participação das equipes técnicas de gestão e supervisão nas capacitações; número de dias utilizados para reposição de equipe; número de dias utilizados para ampliação e composição de equipe; número de edições do informativo digital sobre as ações desenvolvidas pela Política de Prevenção à Criminalidade “Prevenção em Rede” publicadas; e percentual de conformidade dos processos analisados na checagem amostral periódica.

O anexo III do XII Termo Aditivo trata dos atributos de cada um dos indicadores supracitados, trazendo as informações referentes à descrição do indicador, unidade de medida, fonte de comprovação, fórmula de cálculo, polaridade, cálculo de desempenho e cálculo da nota.

A 9ª cláusula do XII Termo Aditivo trata das ações promocionais relacionadas ao TP, instituindo que essas devem, obrigatoriamente, seguir as orientações contidas no Manual de Identificação Visual do Governo do Estado de Minas Gerais. Ao Instituto Elo é vedada a realização de qualquer ação promocional relativa ao objeto do TP, bem como de divulgação dos resultados técnicos ou de qualquer outro ato relacionado ao desenvolvimento ou inovação tecnológica e/ou metodológica, sem o consentimento prévio e formal da SEDS. Além disso, toda e qualquer divulgação de ações decorrentes de trabalhos realizados no âmbito do TP em questão deve apresentar a marca da SEDS e do Governo estadual, que deve sempre constar como realizador.

Por fim, o XII Termo Aditivo estabelece que o TP poderá ser rescindido nas situações previstas no art. 64 do Decreto nº. 46.020/2012, apresentadas anteriormente, e que poderá ser modificado em qualquer de suas cláusulas e condições, exceto quanto ao seu objeto, mediante Termo Aditivo, de comum acordo entre os parceiros, desde que tal interesse seja manifestado, previamente, por uma das partes, por escrito.

Coutinho, Bernardo e Silva (2008), ao estudarem o caso da parceria entre a SEDS e o IELO, demonstraram que até 2005, ano em que a parceria foi celebrada, a Política de Prevenção Social à Criminalidade, a despeito de ter seus aspectos metodológicos estruturados, possuía um baixo alcance perante a extensão do território mineiro. Em 2005, apenas nove CPCs haviam sido implantados, contudo “os objetivos estratégicos do governo, contemplados no Projeto Estruturador Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais, previam a ampliação desse alcance, de modo que o número de núcleos deveria chegar a 28 até 2007” (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008, p.8).

Segundo os referidos autores, para viabilizar essa expansão pretendida, era necessária a agregação de parceiros que pudessem auxiliar o governo na ampliação da Política. Nesse

contexto, a ELO – Inclusão e Cidadania (nome da OSCIP à época) foi convidada, em 2005, a tornar-se parceira da SEDS na execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade.

A iniciativa da parceria foi do governo do Estado, que, a partir da necessidade de viabilizar a ampliação da política de prevenção, convidou a ELO para participar e fornecer suporte à implementação da política. A escolha da associação parceira foi motivada pela experiência de seus integrantes na atuação no Programa Pólos, que promovia a mediação de conflitos em aglomerados de Belo Horizonte. (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008, p. 9)

Através das entrevistas realizadas pelos autores com gestores do OEP e da OSCIP constatou-se que havia uma divergência entre as motivações e expectativas dos atores para a parceria. Por um lado, a pretensão do Estado era operacionalizar a ampliação da Política de Prevenção Social à Criminalidade, que já estava bem desenhada e possuía uma trajetória clara, para todo o território do estado. Então, para o Estado a principal motivação da parceria residia em sua própria incapacidade de promover a expansão da política com a estrutura de que dispunha, uma vez que possuía limites estruturais e estava no contexto do Choque de Gestão, o qual previa a redução de despesas e, simultaneamente, a capacidade de responder de forma eficiente às demandas dos cidadãos. (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008).

Por outro lado, a motivação inicial da OSCIP era a vontade de expandir as ações que eram executadas através do Programa Pólos, que era dependente da UFMG e concentrava-se principalmente em Belo Horizonte.

A motivação, portanto, estava relacionada ao desejo de expandir a mediação de conflitos para outros municípios e atuar com maior independência da universidade. Com relação às expectativas, a ELO pretendia apoiar o Estado na implementação da política de prevenção à criminalidade e no aprimoramento de sua metodologia. (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008, p. 9)

Os autores destacam que a parceria teria alcançado resultados extremamente positivos, pois possibilitou que a OSCIP empreendesse ações de monitoramento da atuação do Estado; realizasse uma prestação de contas transparente; aumentasse a qualidade na prestação de serviços (segundo os autores, uma pesquisa realizada em meados de 2008 pelo Instituto Pólis apontou que o índice de satisfação dos beneficiários dos CPCs com os atendimentos prestados pelos técnicos do IELO era de 94%); e incorporasse novas tecnologias, através do apoio na contabilização dos indicadores da política e novas técnicas de gestão, uma vez que o IELO possui processos de seleção transparentes e baseados em critérios puramente profissionais (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008).

Em relação à expansão esperada da política, os autores demonstram que houve um aumento significativo do número de CPCs e de atendimentos após o início da parceria: até outubro de 2007 haviam sido implantados mais 21 CPCs nos municípios de Contagem, Santa Luzia, Uberlândia, Vespasiano, Ipatinga, Montes Claros, Ribeirão das Neves, Belo Horizonte, Governador Valadares, Betim, Ibirité, Sabará e Uberaba, totalizando 31 CPCs em funcionamento à época.

Em relação ao crescimento do número de atendimentos, os autores relatam que:

No primeiro semestre de 2005, 4 mil jovens eram atendidos regularmente pelo Programa Fica Vivo!, em 2007, este número saltou para 12 mil. No Programa Mediação de Conflitos, os atendimentos subiram de menos de 3.500 (em 2005), para quase 10 mil (em 2007). No Programa Central de Apoio às Penas Alternativas, o número de incluídos em penas e medidas alternativas passou de 1 mil (em 2005) para quase 4 mil (em 2007). Já no Programa de Reintegração Social do Egresso, o atendimento subiu de menos de 200 (em 2005), para mais de 700 pessoas (em 2007). (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008, p. 10)

Outro possível indicativo do sucesso da parceria, para os referidos autores, é o reconhecimento, por parte dos gestores do OEP e da OSCIP nas entrevistas realizadas à época, dos aspectos positivos e das vantagens trazidas pela parceria: o Estado destacou a possibilidade de ampliação da política pública, a legitimidade da parceria, a eficiência e transparência da associação no gasto do recurso público. A percepção da OSCIP foi muito semelhante, ao entender que está agregando à execução da política maior agilidade, eficiência, economia e rigor na gestão financeira.

Os representantes da associação afirmam que a experiência adquirida no trabalho com indivíduos com trajetória de risco antes da parceria e o conhecimento adquirido ao longo da parceria, permitiram-lhe entender melhor a política de prevenção à criminalidade e hoje eles se sentem em melhores condições de contribuir com seu aprimoramento. (COUTINHO, BERNARDO E SILVA, 2008, p. 10)

Paralelamente à execução do XIII Termo Aditivo, está sendo realizado, pela primeira vez, um concurso público para a seleção de OSCIP para a cogestão da Política de Prevenção Social à Criminalidade através de parceria com a SEDS. O lançamento do concurso se deu em 2015, através do Edital nº. 001/2015, com o objetivo de selecionar a melhor proposta técnica e financeira das entidades proponentes.

Contudo, em julho de 2015 o Edital CPEC/SEDS nº 001/2015 foi revogado, levando em consideração os princípios da Administração Pública, em especial, da eficiência, razoabilidade, publicidade, isonomia e autotutela; a possibilidade da Administração Pública

de revogar seus atos por razões de oportunidade e conveniência e interesse público a ser atingido; a necessidade de retirar o PETP do Edital e anexos; novos estudos para a complementação de serviços, em especial, despesas de manutenção da infraestrutura dos CPCs que deverão ser prestados pela entidade parceira, bem como revisão do anexo “Memória de Cálculo”; e a manifestação favorável da SEPLAG quanto a pertinência da revogação do Edital.

Dessa forma, no dia 12 de setembro de 2015 foi lançado o Edital CPEC/SEDS nº 002/2015 para seleção de OSCIP parceira. O objeto do mesmo é:

Selecionar a melhor proposta técnica e financeira apresentada pelas entidades proponentes para firmar Termo de Parceria com a Secretaria de Estado de Defesa Social, por meio da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, com o objetivo de executar em cogestão a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, viabilizando o desenvolvimento das Unidades e Programas de Prevenção Social à Criminalidade definidas pela SEDS/CPEC. (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, subitem 1.1 do Edital SEDS/CPEC nº 002/2015, de 12 de setembro de 2015)

O Edital prevê a vigência de um ano para o TP a ser celebrado a partir da publicação do extrato de assinatura do termo na Imprensa Oficial de Minas Gerais, podendo ser prorrogado dentro das hipóteses previstas no Decreto nº 46.020/2012 e suas alterações, conforme previsão orçamentária da SEDS/CPEC.

O Edital e seus anexos, que serão analisados posteriormente, permitem que participem do concurso de projetos para seleção de OSCIP todas as organizações privadas sem fins lucrativos que sejam qualificadas como OSCIP pela SEPLAG, com atuação em área pertinente ao objeto descrito no instrumento do Edital e que preencham todas as condições estabelecidas na Lei nº. 14.870/2003, no Decreto nº. 46.020/2012 e no Edital. A previsão é que o resultado final do concurso de projetos para seleção de uma OSCIP parceira para a cogestão da política de prevenção ocorra em janeiro de 2016.

A partir do conhecimento do instrumento legal e das regras que regem a parceria entre a SEDS/CPEC e a OSCIP Instituto Elo, bem como de alguns aspectos substantivos da relação entre esses dois atores, é fundamental para o escopo analítico deste trabalho que se construa uma maior compreensão acerca dos objetos que são pactuados entre as duas partes. O objetivo do próximo capítulo, portanto, é realizar um aprofundamento teórico da Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais.

6 A POLÍTICA DE PREVENÇÃO SOCIAL À CRIMINALIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A segurança é uma das necessidades básicas da humanidade, sem a qual os homens e mulheres são comprometidos no atendimento de outras necessidades como alimento, abrigo, afeto, sentimento de pertencimento, autoestima, autocuidado e envolvimento nas questões da coletividade (SILVEIRA, 2007). Segundo Serrato (2007), na complexa realidade latino-americana, a insegurança é, ao mesmo tempo, causa e consequência de pobreza extrema e de crescimento acelerado das desigualdades econômicas e sociais, além de se estar intimamente ligada a condições de mau governo e alta corrupção política.

No campo aplicado das políticas públicas, a prevenção emergiu inicialmente na área da saúde, em meados de 1950. No que diz respeito à prevenção de crimes e violências, Silveira (2007) afirma:

Aplicada ao nosso problema, medidas de prevenção ao crime são ações proativas informadas por uma teoria sobre a gênese do crime, ou pelo conhecimento empírico dos fatores que se associam de forma mediata e imediata com as ações criminosas ou violentas, em determinado tempo, e local (SILVEIRA, 2007, p.60).

A prevenção do crime também pode ser compreendida como a antecipação, o reconhecimento e a avaliação de um risco para o crime, e o desencadeamento de ações para remover ou reduzir este risco (BRANTINGHAM E FAUST, 1976 apud SILVEIRA, 2007).

Adam Crawford (1998 apud MIRANDA, 2015) considera que o conceito de prevenção pode estar relacionado tanto às tecnologias e aparatos de segurança física (com sentido limitado), como às intervenções voltadas para questões físicas e sociais.

Segundo o autor, todas as medidas de prevenção à criminalidade incorporam pressupostos e hipóteses subjacentes, por vezes de maneira oculta. O autor destaca ainda que as intervenções não tem o mesmo efeito em diferentes contextos, o que torna notória a necessidade de se implementar políticas de segurança por meio de programas e ações flexíveis e adaptáveis às diferentes circunstâncias de cada local. (MIRANDA, 2015, p. 40)

No Brasil, a prevenção à criminalidade começa a ganhar espaço a partir do aumento da criminalidade violenta e a percepção de que as práticas repressivas tradicionais não são suficientes para o enfrentamento da violência. O tema ganha espaço na agenda do governo federal no ano de 2003, quando a prevenção da violência e criminalidade é incluída como uma das áreas de atuação da Política Nacional de Segurança Pública.

Segundo Saporì (2011), a sociedade brasileira ainda possui indicadores de criminalidade muito preocupantes e, no que tange as políticas públicas de enfrentamento à criminalidade desenvolvidas no país, salvo alguns avanços pontuais, prevalecem nelas a lógica do gerenciamento de crises. Contudo, existiriam algumas experiências inovadoras e exitosas, como a Política de Prevenção à Criminalidade do Estado de Minas Gerais, que estaria alcançando resultados concretos em termos de redução dos indicadores de criminalidade.

Em Minas Gerais, estudos sistêmicos demonstraram um aumento progressivo da criminalidade violenta a partir da segunda década de 1990, exigindo respostas mais efetivas ao fenômeno (MINAS GERAIS, 2009). O desafio de enfrentar esta situação teria sido assumido pelo Governo de Minas Gerais em 2003 com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social e o início do delineamento de uma política de segurança pública que teria por fundamento uma gestão estratégica a partir da integração dos órgãos de defesa social, tendo como integrantes: Defensoria Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Secretaria de Estado de Defesa Social (MINAS GERAIS, 2009).

Na recém-criada secretaria passa a ser desenvolvida uma política de prevenção social à criminalidade a partir da elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública de 2003. O Plano tinha como objetivo a formulação de diretrizes à política de segurança pública, a partir da articulação das instituições que compõe o sistema de defesa social e também dos governos estadual, municipal e federal, a participação da comunidade, o respeito aos direitos humanos, e a construção de estratégias mais inteligentes de repressão qualificada e prevenção social à criminalidade (MINAS GERAIS, 2009).

Nesse contexto, para a elaboração e gerenciamento da política foi criada a Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC) junto à estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Social, por meio da Lei Delegada 56, de 29 de janeiro de 2003. Posteriormente, a Superintendência foi transformada em Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC), conforme alterações feitas na estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo de Minas Gerais, referidas na Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011 e no Decreto 45536, de 27 de janeiro de 2011 (MINAS GERAIS, 2009).

A Política de Prevenção à Criminalidade foi criada para promover a articulação entre as diversas instituições e desenvolver programas que contribuíssem para a redução de violências e criminalidades sobre determinados grupos e territórios marcados pela vulnerabilidade social. Tratava-se, portanto, de uma nova concepção sobre a atuação da

política de segurança pública do Estado de Minas Gerais, pautada no conceito de segurança cidadã e capital social. A Política de Prevenção à Criminalidade foi criada com o objetivo de:

Elaborar e coordenar planos, projetos e programas de prevenção à criminalidade nos níveis social e situacional mediante a construção de novas relações entre a sociedade civil e os órgãos componentes do sistema de defesa social e justiça, visando à segurança pública e à garantia do exercício pleno de cidadania principalmente por pessoas, grupos e localidades mais afetados pelo fenômeno da violência e da criminalidade urbana (MINAS GERAIS, 2009, p.31).

São entendidos como grupos mais vulneráveis a violência e criminalidades o seguinte público: jovens e moradores de territórios com maior concentração de crimes de homicídios; pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas; e pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares (CPEC, 2015).

Trata-se de um público alvo que, além de possuir vulnerabilidades sociais em sua trajetória de vida, como frágil acesso a políticas de proteção social, saúde, educação, habitação, cultura, esporte e trabalho, vivencia processos de criminalização, etiquetamento social, responsabilização penal e a reprodução de ciclos e trajetória pelo Sistema de Justiça Criminal (polícia, judiciário, penalização, sistema prisional e sistema de medidas socioeducativas). Devido a rotulação criminal, regra geral, esse público tem o acesso as políticas de proteção social limitado, de forma a contribuir para a propagação ou aprofundamento dos ciclos criminais. (CPEC, 2015)

O acesso direcionado às especificidades desse público alvo se dá por meio das Unidades de Prevenção à Criminalidade, implantadas nos municípios mineiros por meio de convênio entre o governo estadual e o municipal. As Unidades podem ser Centros de Alternativas Penais e Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional, de abrangência municipal, localizadas em áreas centrais e responsáveis pela execução dos Programas CEAPA e PrEsp ou Centros de Prevenção Social à Criminalidade (CPCs), de abrangência territorial, localizados em áreas com maior concentração de homicídios nos municípios e responsáveis pela execução dos Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos.

Conforme os dados disponibilizados em CPEC (2015), atualmente, a Política de Prevenção Social à Criminalidade está presente em 13 municípios e possui um total de 45 Unidades de Prevenção Social à Criminalidade. Dessas Unidades, 32 executam o Programa Fica Vivo!, 31 o Programa Mediação de Conflitos, 13 o CEAPA e 11 o PrEsp, conforme pode ser visto no Quadro 04 a seguir:

Quadro 04 – Municípios que contam com Unidades de Prevenção Social à Criminalidade e suas respectivas quantidades

Municípios	Centros de Prevenção à Criminalidade – Base Local	Centros de Alternativas Penais e Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional – Base Municipal
Belo Horizonte	13*	1
Contagem	2	1
Betim	4	1
Governador Valadares	2	1
Ipatinga	1	1
Montes Claros	2	1
Ribeirão das Neves	3	1
Santa Luzia	2	1
Uberaba	-	1
Uberlândia	2	1
Vespasiano	1	1**
Araguari	-	1**
Juiz de Fora	-	1

Fonte: Elaboração própria. A partir de informações disponibilizadas pela Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade.

Notas: * No CPC Santa Lúcia, em Belo Horizonte, somente é executado o Programa Fica Vivo!.

** Nos Centros desses municípios somente o programa CEAPA é executado.

Atualmente, a organização da CPEC é composta pelas seguintes estruturas: Núcleo de Proteção Social da Juventude (responsável pelo desenvolvimento do Programa Fica Vivo!); Núcleo de Mediação de Conflitos Comunitários (tem por finalidade o desenvolvimento do Programa Mediação de Conflitos); Núcleo de Alternativas Penais (responsável pelo desenvolvimento do CEAPA); Núcleo de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (tem por finalidade o desenvolvimento do PrEsp); Núcleo de Implantação e Gestão de Unidades de Prevenção Social à Criminalidade (tem por finalidade a implantação e gestão administrativa e institucional das Unidades) e, por fim, as Unidades de Prevenção Social à Criminalidade (executam os serviços públicos que viabilizam a atuação dos programas de prevenção social à criminalidade).

A gestão da política deveria acontecer de forma compartilhada, visando à distribuição das responsabilidades, uma vez que uma articulação efetiva do estado com os municípios é entendida como fundamental para tornar possível a execução de uma política de prevenção de base local (MINAS GERAIS, 2009). Nas parcerias entre o governo estadual e municipal, o

município tem a responsabilidade de garantir as condições estruturais para a implantação das Unidades de Prevenção Social à Criminalidade e possibilitar a articulação com as políticas sociais e as estratégias locais de prevenção e segurança cidadã. O governo de Minas Gerais, por sua vez, tem o papel de garantir todo o aporte de recurso para o desenvolvimento da política, equipe técnica e diretrizes metodológicas (MINAS GERAIS, 2009).

Outras estruturas importantes que fazem parte do desenho da Política de Prevenção Social à Criminalidade e contribuem para o alcance dos seus objetivos é a parceria com o Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) e a ação dos Grupos de Intervenção Estratégica (GIE). O GEPAR deveria estar presente em todos os territórios nos quais a Política de Prevenção Social à Criminalidade atua por meio dos CPCs, visando construir a credibilidade da Polícia Militar no local, por meio de ações sociais de polícia preventiva e repressiva qualificada. O GEPAR deve ainda prestar suporte às atividades desenvolvidas pelos programas de prevenção nas comunidades, participando de forma integrada da filosofia da prevenção (MINAS GERAIS, 2009).

O GIE, por sua vez, é um grupo composto juízes criminais e da infância e adolescência, promotores criminais, delegados de polícia, policiais militares das áreas de atuação da política de prevenção e demais convidados da SEDS que se reúne de forma periódica e busca realizar ações de inteligência qualificada. Os principais objetivos do GIE são: busca por consolidação e aprimoramento da repressão qualificada em cada uma das comunidades onde a política atua; integração dos órgãos de Defesa Social e Justiça Criminal; e identificação de gangues, seus membros e seu território de atuação visando monitorar possíveis conflitos que poderiam ocasionar homicídios (MINAS GERAIS, 2009).

6.1 O Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!

O surgimento do Programa Fica Vivo!, no início dos anos 2000, está relacionado com a percepção de um acentuado crescimento do número de homicídios em Belo Horizonte nos anos 1990, associado à busca por formas alternativas no enfrentamento à violência.

Além desse crescimento, a análise espacial da ocorrência dos homicídios revelou que o fenômeno concentrava-se em determinadas regiões da cidade, de forma marcante em certas vilas e favelas. Os envolvidos com os homicídios eram, em sua maioria, jovens, negros e pardos, do sexo masculino e com idade entre 15 e 29 anos. (MINAS GERAIS, 2009, p. 77)

Diante desse cenário, em 2002, algumas instituições como o Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública, da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG), a Polícia Militar, a Polícia Civil, bem como funcionários da administração municipal e estadual buscaram estudar experiências internacionais de programas de controle de homicídios para balizar a construção de um projeto que fosse adequado ao contexto de Belo Horizonte. Como resultado das ações desenvolvidas, foram definidas estratégias de intervenção para cada um dos quatro níveis de problemas identificados: institucional, organizacional, comunitário e individual. Assim, nascia o “Projeto de Controle de Homicídios”, implantado, de modo piloto, no Aglomerado Morro das Pedras, local com altos índices de homicídios à época (MINAS GERAIS, 2009).

Com o início do projeto piloto, a partir de intervenções dos moradores e das lideranças comunitárias, o nome do “Projeto de Controle de Homicídios” foi alterado para “Fica Vivo!”, que permanece até hoje. (MINAS GERAIS, 2009). O programa foi institucionalizado por meio do Decreto nº 43.334 de 20 de maio de 2003 e, desde então, se propõe a contribuir para a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência dos Centros de Prevenção Social à Criminalidade de Base Local. Segundo o referido decreto, o objetivo geral do programa é:

[...] reduzir a incidência de homicídios dolosos, mediante ações de prevenção e repressão, nas áreas de risco da Região Metropolitana de Belo Horizonte e em outros municípios do Estado cujos indicadores de criminalidade violenta o justifiquem, contando, para sua execução, com a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, bem como das organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e da sociedade em geral. (MINAS GERAIS, art. 2º do Decreto nº 43.334, de 20 de maio de 2003)

Por sua vez, os objetivos estratégicos do Programa, segundo CPEC (2015), são: prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens; ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do Programa; e ampliar e fortalecer a rede de proteção sócio comunitária dos adolescentes e jovens atendidos.

O programa Fica Vivo! desde sua implantação passa por diversas adaptações e alterações, causadas, principalmente, pela sua expansão ao longo dos anos. Atualmente, o programa, que compõe a Política de Prevenção Social à Criminalidade, é subdividido em dois eixos de atuação: a Intervenção Estratégica e a Proteção Social.

O primeiro eixo tem como objetivo central a articulação interinstitucional entre a Secretaria de Estado de Defesa Social, as Polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder

Judiciário e Órgãos Municipais de Segurança Pública. Por meio dessa articulação, busca-se operacionalizar o policiamento preventivo especializado nas áreas onde o programa atua e a realização de grupos de intervenção estratégica (CPEC, 2015).

O eixo Proteção Social visa à redução e a prevenção de homicídios dolosos e tem como público alvo adolescentes e jovens de 12 a 24 anos, moradores das áreas de abrangência dos CPCs de Base Local e, de forma prioritária, aqueles com trajetórias de envolvimento com a criminalidade. As atividades desenvolvidas por esse eixo são: análise da dinâmica social das violências e criminalidade do território; oficinas de esporte, cultura e arte; atendimentos individuais; projetos; e fóruns comunitários (CPEC, 2015).

A análise da dinâmica social das violências e criminalidade do território, entendida como fatos e fenômenos de natureza social, cultural, econômica e territorial que interferem na ocorrência de violências e crimes em uma determinada região, é construída em conjunto pela gestão social²³, pela equipe técnica²⁴ e pelos parceiros locais, cabendo destacar a importância do diálogo com os policiais do GEPAR²⁵.

São exemplos de fatores a serem compreendidos para a elaboração da análise da dinâmica social das violências e da criminalidade e posterior compreensão da dinâmica vinculada aos homicídios dolosos de adolescentes e jovens: histórico sobre a formação do município e do território atendido; redes de serviços públicos, privados e comunitários existentes; qualidade do atendimento prestado à população pela rede de serviços; existência ou não de violência institucional; mobilidade da população; rivalidade entre indivíduos e grupos; cultura do silêncio; regras locais de convivência; tipos de violências e crimes mais comuns; localidades e horários onde os crimes ocorrem; faixa etária das vítimas e dos agressores; aumento da circulação de pessoas armadas, dentre outros. (CPEC, 2015, p. 18-19)

As oficinas de esporte, cultura e arte permitem a aproximação com o público alvo do programa. As oficinas extrapolam o objetivo de transmissão de um ofício aos jovens da comunidade, pois, permitem o estabelecimento de vínculo entre os jovens e o Programa; a abertura de espaços para expressão de diferenças e singularidades; criação de espaços de reflexão sobre formas de prevenção, redução de conflitos e rivalidades violentas; a promoção da circulação de adolescentes e jovens pela região; e o favorecimento da integração entre os adolescentes e jovens atendidos (CPEC, 2015).

²³ A gestão social é a responsável pela coordenação local do Programa Fica Vivo!, através da figura dos gestores sociais.

²⁴ A equipe técnica que atua no CPC e no território é interdisciplinar e composta de técnicos com nível superior em ciências humanas e por estagiários em processo de formação universitária.

²⁵ Para mais informações, consultar Resolução Conjunta nº 160, de 14 de janeiro de 2013, que estabelece diretrizes de atuação conjunta entre os Grupos Especializados em Policiamento de Áreas de Risco – GEPAR e os Centros de Prevenção à Criminalidade de Base Local – CPC.

Para a realização das oficinas, conta-se com os “oficineiros”, que são pessoas com experiências de trabalho com adolescentes e jovens, preferencialmente, moradores das áreas de abrangência. Os oficinairos têm papel fundamental no alcance dos objetivos das oficinas, assim como no diálogo com os técnicos sobre a dinâmica local. Segundo CPEC (2015), diferentemente do que ocorre com os gestores sociais e com as equipes técnicas, o vínculo dos oficinairos com o Programa é uma materialização da articulação do Estado com a sociedade civil.

Os atendimentos individuais são realizados pelos técnicos sociais do Programa e são caracterizados pelo atendimento de jovens e adolescentes de 12 a 24 anos com trajetórias de envolvimento com a criminalidade. Através do atendimento individual os técnicos escutam e acolhem os jovens, buscando favorecer a reflexão acerca da sua trajetória de vida e condutas de risco. A partir de cada caso, os técnicos buscam ampliar e fortalecer a rede de proteção social do jovem; assim, ao ser atendido, é feito um esforço para a construção de uma rede de proteção social, possibilitando a construção de alternativas distintas do envolvimento direto com a criminalidade (CPEC, 2015).

Assim como as demais atividades do Programa, os atendimentos individuais podem ser realizados em diferentes espaços; podem acontecer em uma rua ou beco, nos locais onde ocorrem as oficinas, em equipamentos públicos localizados na área de abrangência ou fora dela, assim como em uma sala do Centro de Prevenção à Criminalidade. Ou seja, os atendimentos individuais devem ocorrer onde o público prioritário está ou consegue ir. Sua frequência e duração também são variáveis e deverão ser definidos a partir da avaliação de cada caso. (CPEC, 2015, p.22)

Além dessas atividades, existem ainda os projetos, que podem ser locais, institucionais ou de circulação. Os projetos locais são desenvolvidos a partir da análise da dinâmica criminal local e buscam ampliar as possibilidades de aproximação e atendimento aos jovens, tanto para aqueles participantes dos programas como para outros que ainda não participam. Outras instituições podem contribuir para a realização de projetos locais, se tornando ainda uma oportunidade de favorecer o acesso dos jovens a serviços públicos e comunitários (CPEC, 2015).

Já os projetos institucionais são desenvolvidos pela Diretoria do Fica Vivo! junto com as equipes técnicas e se diferenciam por não envolver, em um único projeto, todas as localidades atendidas pelo Programa ou a maior parte delas. Esses projetos objetivam o fortalecimento do vínculo entre os adolescentes e jovens e o Programa e a integração entre os eles, além da ampliação da perspectiva de circulação e acesso à cidade, da criação de espaços

de reflexão sobre formas de prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas e a ampliação da participação social, política e cultural dos adolescentes e jovens. Por último, existem ainda os projetos de circulação, que buscam promoverem a circulação dos jovens para além da região onde moram, ampliando as perspectivas de acesso à cidade (CPEC, 2015).

Os dados referentes ao número de atendimentos realizados pelo Programa Fica Vivo!, desde 2004, apontam para uma grande expansão ao longo do tempo. Em 2004, por exemplo, foram realizados 2.214 atendimentos; em 2007 esse número saltou para 181.191 atendimentos; em 2010 esse valor foi de 227.058 atendimentos; e em 2014 foram realizados 147.719 atendimentos pelo programa (CPEC, 2015).

6.2 O Programa Mediação de Conflitos

O Programa Mediação de Conflitos tem origem no projeto de extensão do curso de Direito da UFMG “Polos de Cidadania”, o qual fundou a proposta de trabalho e desenvolveu metodologias capazes de atuar em contextos de exclusão social. Em 2005, por meio de parceria entre o Programa Polos e o Governo de Minas Gerais, foi possível inserir no contexto no contexto das políticas públicas de prevenção à criminalidade de Minas Gerais o PMC.

Um elemento importante, vale ressaltar, diz respeito à (re)construção da metodologia dentro da estrutura política do governo, ou seja, esta ganhou novos arranjos institucionais que aperfeiçoam a prática do programa para a leitura e enfrentamento acerca da(s) violência(s) social(is). Mesmo com a base teórica do Programa se pautando nas elaborações do Programa Pólos de Cidadania, foi possível incrementar novos elementos à mesma, a partir da prática de trabalho enquanto política pública de prevenção à criminalidade, aliada à concepção do sistema de defesa social. (MINAS GERAIS, 2009, p. 99)

O Programa Mediação de Conflitos (PMC) possui um recorte territorial e comunitário, no qual busca empreender ações de mediações de conflitos, orientações sociojurídicas e articulação e fomento à organização comunitária e institucional, a partir de pessoas, famílias, grupos, comunidades e entidades comunitárias. O objetivo central do programa é a promoção de meios pacíficos para a administração de conflitos em níveis interpessoais, comunitários e institucionais, que contribuam para diminuir, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidade (CPEC, 2015).

A sua prática experimenta o paradigma da Mediação Comunitária, enquanto método de resolução pacífica de conflitos, desenvolvendo instrumentos para a minimização dos riscos sociais, a redução das vulnerabilidades e o

enfrentamento às violências. Sua dinâmica de funcionamento tem caráter participativo, dialógico e inovador, possibilitando a abertura de novos mecanismos de acesso à justiça e de transformação sociopolítica de pessoas, grupos e comunidade; e por isso desde outubro do ano de 2005, época de sua implementação, vem rompendo fronteiras e limites demarcados historicamente (CPEC, 2015, p. 32)

Para o desenvolvimento das suas atividades, o PMC conta com uma equipe multidisciplinar das áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas, entre técnicos e estagiários. O programa é organizado metodologicamente em quatro eixos de atuação: o atendimento individual, atendimento coletivo, os projetos temáticos e projetos institucionais (CPEC, 2015).

Os atendimentos individuais são realizados através da mediação e/ ou da orientação. Geralmente, as pessoas atendidas são encaminhadas pela rede parceira, lideranças locais, indicação de outros atendidos, vizinhos, conhecidos ou por iniciativa própria. O objetivo dos atendimentos é auxiliar os indivíduos na busca de uma solução ou administração da demanda apresentada, envolvendo-as enquanto parte atuante, para que se obtenha sucesso nos casos. Os atendimentos são realizados por uma dupla interdisciplinar de técnicos do programa e normalmente acontecem no espaço físico do CPC. Em casos excepcionais, os atendimentos podem ocorrer em outro local, visando facilitar o acesso das pessoas que, por motivos de dificuldades de locomoção ou mesmo por outras motivações advindas das demarcações do território em razão das quais não possam circular na comunidade, não podem acessar diretamente o espaço do PMC (CPEC, 2015).

Os atendimentos coletivos tratam daqueles casos, por meio de mediação ou orientação, com prevalência de interesses coletivos e que exigem adaptações ao processo da metodologia mediação ou orientação, uma vez que são tratadas questões amplas que tratam das coletividades. Os técnicos buscam, inicialmente, desconstruir a compreensão dos atendidos de que os problemas se apresentam exclusivamente na esfera individual ou interpessoal e facilitar o reconhecimento de que o problema interfere na vida de outras pessoas da comunidade e que as decisões e soluções nem sempre poderiam partir do sujeito isoladamente. O PMC busca identificar os atores relacionados a cada demanda, fomentar o diálogo entre elas e incentivar que a própria comunidade se mobilize e encontre soluções para seus conflitos (CPEC, 2015). Assim,

o trabalho no âmbito coletivo pressupõe lidar com o sentimento de pertencimento à comunidade, com estímulo à participação social, com fomento à constituição de capital social, potencializando as pessoas e os

grupos locais comunitários para a cooperação coletiva e fins associativos (COMISSÕES, 2011 apud MIRANDA, 2015, p.67)

O eixo Projetos Temáticos possui maior abrangência do que os dois eixos anteriores. Os pressupostos dos Projetos Temáticos são o fato de que a prevenção social deve se pautar na comunidade e de que suas ações devem buscar combater os fatores que influenciam a violência na região, como as desvantagens sociais, a falta de acesso aos serviços públicos, carência de direitos básicos fundamentais (MIRANDA, 2015, p. 68). Dessa forma são propostas ações pelas equipes técnicas decorrentes da leitura dos fatores de risco e de proteção identificados junto à comunidade local. As equipes, então, têm como objetivo a proposição de ações comunitárias que possam envolver um número específico de famílias ou grupo-alvo, de modo que se trabalhe coletivamente e sistematicamente aquelas questões que chegaram ao Programa (CPEC, 2015).

O último eixo, de Projetos Institucionais, constitui-se em ações elaboradas pelos níveis estratégicos do Programa em nível estadual ou municipal. Os projetos costumam tratar de “questões consideradas estruturais da comunidade, aquelas que se relacionariam a perpetuação da condição de vulnerabilidade exclusão social” (MIRANDA, 2015, p. 68). Geralmente, as ações abrangem a maioria das áreas de atuação do programa e têm três possibilidades de serem executadas, a saber: com o objetivo de responder a demandas comuns a todas as comunidades, já que estas se relacionam com uma dada realidade de vulnerabilidade e exclusão social; visando difundir a cultura de mediação e no intuito de promover maior integração entre os atores que compõem o Sistema Estadual de Defesa Social (CPEC, 2015).

Desde o ano 2005, ano em que o PMC foi institucionalizado no Estado de Minas Gerais, já foram realizados mais de 183 mil atendimentos. Tendo, por exemplo, sido realizados 4.056 atendimentos no ano de 2005; 17.386, no ano de 2007; 20.106, no ano de 2010 e, em 2014, 23.757, o que demonstra o crescimento do programa no âmbito da Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais (CPEC, 2015).

6.3 Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas

Com o objetivo principal de consolidação e fortalecimento das alternativas penais em Minas Gerais, o Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas foi implantado no estado em 2002, segundo os parâmetros da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA) do Ministério da Justiça (MINAS GERAIS, 2009). Inicialmente o programa era executado na estrutura da Secretaria

de Estado da Justiça e Direitos Humanos (SEJDH), mas com a criação da SEDS no ano seguinte, o programa passou a compor a Política de Prevenção Social à Criminalidade por meio da Lei Delegada nº 49/2003 e do Decreto 43.295/2003. O seu público alvo são pessoas que foram condenadas ou receberam medidas de cumprimento de penas não privativas de liberdade pelo Poder Judiciário (CPEC, 2015).

Os objetivos específicos do programa são: aumentar a confiabilidade dos atores do Sistema de Justiça Criminal para aplicação das Alternativas Penais nos tipos penais cabíveis; constituição de uma rede de instituições parceiras corresponsáveis pela execução efetiva das Alternativas Penais; aumento dos índices de cumprimento das alternativas penais; desenvolvimento de abordagens especializadas para determinados crimes; e promoção e consolidação de práticas de Justiça Restaurativa (CPEC, 2015).

O Programa buscou criar alternativas em um contexto de crescimento da população carcerária, sendo responsável pela materialização e monitoramento das penas restritivas de direito previstas no Código Penal Brasileiro, introduzidas pela lei 9.714/98, especialmente, a prestação de serviços à comunidade e as penas pecuniárias; além de outras medidas específicas por tipo de delito cometido, que nomeamos Projetos de Execução Penal Temáticos. No ano de 2014 o Programa implantou o Projeto de Justiça Restaurativa em parceria com o Governo Federal e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais/JECRIM-Belo Horizonte. (CPEC, 2015, p.44)

A prestação de serviços à comunidade consiste na atribuição de tarefas gratuitas aos usuários em entidades assistenciais, hospitais, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais²⁶. O programa procura promover a qualificação dessa medida, através não só do acompanhamento do cumprimento da medida em si, mas a qualidade da interação existente no ambiente da prestação de serviços à comunidade. O foco de atuação, portanto, é o de promover a integração entre o cumpridor e a comunidade, possibilitando o aprendizado e a também a construção de laços de solidariedade e responsabilização social (CPEC, 2015).

Os Projetos de Execução Penas Temáticos se dão por meio de oficinas temáticas denominadas de grupos reflexivos. Elas são desenvolvidas no contexto do programa através do cumprimento de pena ou medida alternativa e consistem em estratégias de prevenção a determinados contextos e comportamentos de risco que podem levar a processos de violência e/ou criminalização. As temáticas trabalhadas pelos projetos são: Drogas, Violência Doméstica e Intrafamiliar contra Mulher e Crimes de Trânsito. Caso a equipe do programa identifique no atendimento ao público o aumento da frequência de um determinado tipo penal

²⁶ Conforme art. 46, §1º do Código Penal.

e/ou vulnerabilidades criminais, outros tipos de projetos podem ser desenvolvidos, como os projetos de crimes ambientais (CPEC, 2015).

Em 2012, 2.866 usuários foram inseridos nos projetos, sendo 1161 no Projeto de Drogas, 399 no Projeto de Violência de Gênero e Intrafamiliar, 117 Projeto de Meio Ambiente e 1189 no Projeto de Trânsito. Em 2013, houve um crescimento para 3.474 usuários; dos quais 1533 foram inseridos no Projeto de Drogas, 501 no Projeto de Violência de Gênero e Intrafamiliar, 58 Projeto de Meio Ambiente, 1379 no Projeto de Trânsito. Em 2014, por sua vez, foram 4.111 usuários inseridos nos projetos; desses 1.421 no Projeto de Drogas, 604 no Projeto de Violência de Gênero e Intrafamiliar, 21 no Projeto de Meio Ambiente e 2.065 no Projeto de Trânsito (CPEC, 2015).

As oficinas temáticas são executadas em parceria com instituições do Terceiro Setor especializadas nas temáticas e universidades, mediante parceria ou contratação; ou ainda com equipamentos e órgãos públicos dos municípios parceiros (CPEC, 2015).

Busca-se nessa parceria um tipo de articulação capaz não só de promover um espaço adequado de participação, mas reforçar o caráter de prevenção social a partir da execução dos projetos. Enquanto às instituições parceiras são responsáveis pela coordenação das oficinas temáticas e intervenções alinhadas ao conhecimento específico e aprofundado para os participantes no âmbito de suas especialidades, cabe a CEAPA desenvolver um acompanhamento complementar ao Projeto, de modo a participar diretamente nas oficinas temáticas trazendo conteúdos relacionados à política de alternativas penais e outros temas afetos a segurança pública, crimes, criminalização e vulnerabilidade criminal. (CPEC, 2015, p. 46)

Em relação ao índice de cumprimento das penas e medidas alternativas monitoradas pelo CEAPA, em 2013, foi atingido o índice de 82,7% de casos em cumprimento regular de pena/medida alternativa. Em 2014, até o mês de outubro, o índice era de 85,96% de casos em cumprimento regular (CPEC, 2015). Segundo uma pesquisa realizada em 2011 pela instituição CP2, contratada pela SEDS via licitação, acerca da recorrência dos usuários atendidos pela CEAPA no Sistema de Justiça Criminal, demonstrou-se que o índice de não recorrências dos usuários, compreendendo todas as modalidades (Prestação de Serviços à Comunidade, Penas Pecuniárias e Projetos de Execução Penal Temáticos), foi de 80,9%.

Desde 2014, o programa CEAPA desenvolve ainda, através de parceria com o Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte, um projeto piloto de Justiça Restaurativa²⁷, que busca a

²⁷ O Projeto Piloto foi viabilizado por meio de Convênio Federal celebrado entre SEDS/CPEC e o Ministério da Justiça/DEPEN/CGPMA, em dezembro de 2012 (CPEC, 2015).

construção de novo modelo de Justiça, diferente do convencional, através da solução de problemas de relacionamento que se desencadeiam em ações penais.

[...] o projeto piloto de Justiça Restaurativa busca alternativas ao sistema tradicional de justiça, surgindo como um conjunto de práticas que visa restaurar o conflito dentro ou fora desse Sistema, com possibilidades outras, que não somente respostas por meio da imposição de penas ou medidas ao suposto autor do crime. É uma alternativa que valoriza a autonomia e a conversa, criando oportunidade para que as pessoas envolvidas possam conversar e entender a causa real do conflito, a fim de restaurar a harmonia e o equilíbrio entre todos. É uma aposta na participação ativa das pessoas e comunidades envolvidas. (CPEC, 2015, p.51)

Os indicadores do programa CEAPA demonstram que em 2004, eram monitoradas 1.367 penas e medidas alternativas pelo programa; em 2007 esse número saltou para 8.101; em 2010 ele foi de 10.691 e, em 2014, foram 9.768. No total, desde 2003, o programa já monitorou mais de 88 mil penas e medidas alternativas (CPEC, 2015).

6.4 Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional

Em 2002, a partir do fomento realizado pelo Ministério da Justiça para a criação de ações e projetos que beneficiassem os egressos do sistema prisional, foi desenhado o “Programa de Reintegração Social”. Por meio da Lei Delegada nº 49, de 02 de janeiro de 2003 e do Decreto 43.295, de 29 de abril de 2003, o Programa foi assumido pela SEDS e passou então a compor a Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais.

O objetivo central do PrEsp é “favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do Sistema Prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento” (CPEC, 2015, p.59).

Os objetivos específicos do programa são: garantir o atendimento qualificado às pessoas egressas do Sistema Prisional, enquanto direito assegurado na Lei de Execuções Penais e disposto em Legislações Específicas; intervir em fatores de vulnerabilidades pessoais e sociais que possam favorecer o comportamento de risco, a vitimização e a reincidência criminal; esclarecer e sensibilizar as instituições públicas para o atendimento das demandas apresentadas pelo público, enquanto direitos não comprometidos pela condenação criminal; possibilitar o acesso às informações, ao conhecimento, a valorização dos saberes formais e informais, de modo a favorecer a ressignificação da condição de egresso do sistema prisional; contribuir para o fortalecimento de vínculos familiares e de apoio sócio comunitário;

favorecer o acesso do pré-egresso ao PrEsp, estimulando a preparação para a retomada da vida em liberdade e sua adesão ao Programa após a saída do estabelecimento prisional; favorecer o acesso à justiça e promover alternativas de caráter reflexivo e pedagógico para o cumprimento de condicionalidades, reduzindo os riscos de reentrada no sistema prisional; possibilitar a inclusão no mercado formal de trabalho e fomentar oportunidades de qualificação profissional e geração de renda para o público atendido; promover ações de enfrentamento à estigmatização que recaem sobre pessoas egressas do sistema prisional; e intervir em situações de vulnerabilidade e de violência que possam favorecer a vinculação de mulheres egressas do sistema prisional à contextos de violência e criminalidade (CPEC, 2015).

Conforme demonstrado por CPEC (2015), estes egressos são preponderantemente moradores de áreas urbanas, condenados por crimes relacionados ao tráfico de substâncias entorpecente (26,5%); pela prática de crimes contra o patrimônio, furtos (10,7%), roubos (37%) e latrocínio (3,1%); e foram condenados por homicídio (8,6%). Aproximadamente, 53% foram réus primários e 72% não têm outro processo em andamento.

Atualmente, a maioria dos egressos atendidos pelo PrEsp estão em cumprimento de prisão domiciliar (51%) ou em livramento condicional (35%). A maioria dos que tem acesso ao Programa demonstra interesse de ser acompanhado e participar das atividades propostas (76%) e demandam apoio visando o encaminhamento para o mercado formal de trabalho (48%).

Para a execução das atividades do PrEsp, as equipes são compostas por profissionais com formação em Psicologia, Direito e Serviço Social. O público alvo do programa são pessoas em regime aberto; em prisão domiciliar, inclusive, em monitoração eletrônica (tornozeleiras); em livramento condicional; em liberdade definitiva e seus respectivos familiares.

Dentre as ações metodológicas o programa prevê a realização de grupos dentro das Unidades Prisionais; atendimentos individuais psicossociais e jurídicos; atendimentos e orientações aos familiares do Egresso; atividades em grupo que promovam a discussão sobre Direito Humanos e Cidadania; concessão de cestas básicas para os egressos acompanhados pelo programa que necessitem; orientações para tratamento de dependência química, sobre as condicionalidades de execução da pena, sobre pecúlio, custas processuais e multas criminais e relacionadas aos direitos que podem proporcionar a diminuição ou extinção da pena; articulação com empresas para abertura de vagas para os egressos; encaminhamento para obtenção de documentos, concessão de benefícios, cursos profissionalizantes, retomada dos

estudos e oportunidades de emprego; e encaminhamento para a rede de saúde e de assistência social do município (CPEC, 2015).

O “Projeto Regresso” é outra importante frente de atuação do PrEsp, realizado em parceria com a OSCIP Minas Pela Paz. A promulgação do Decreto nº 45.119, de 23 de junho de 2009, busca fomentar a inserção dos egressos do sistema prisional mineiro no mercado formal de trabalho e a Lei nº 18.401 (alterada pela Lei 20.624/2013 – inclui o público em prisão domiciliar), autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica, no valor de dois salários mínimos mensais por egresso contratado formalmente, às empresas que contratarem egressos do sistema prisional. A partir desses marcos legais, o PrEsp passou a ser responsável pela execução do “Projeto Regresso” nos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ribeirão das Neves e Santa Luzia (CPEC, 2015).

O projeto consiste:

(...) na inserção de egressos no mercado formal de trabalho, sem a exigência do atestado de antecedentes criminais, competindo ao Minas Pela Paz a sensibilização das empresas e captação de vagas e, ao PrEsp, a divulgação das vagas, mobilização, encaminhamento e acompanhamento dos egressos contratados. Compete ainda à SEDS, o repasse dos valores a que as empresas fazem jus, a título de subvenção econômica. (CPEC, 2015, p. 63)

Até o início do ano de 2015, por meio do Projeto Regresso, 1822 egressos foram encaminhados para oportunidades de emprego e 534 foram contratados (CPEC, 2015).

Cabe salientar que a inserção no mercado formal de trabalho a que o Projeto Regresso se propõe considera o trabalho como um fator de redução das vulnerabilidades sociais, proporcionando aos egressos do sistema prisional novas possibilidades de reconhecimento, socialização e autoconstrução, na medida em que viabiliza condições para que os sujeitos sejam inseridos na estrutura produtiva. Por fim, cabe salientar que o Projeto visa agir e desconstruir o imaginário coletivo que tende a relacionar a figura de ex-presidiário a de um bandido, não trabalhador. (CPEC, 2015, p.63)

Segundo CPEC (2015), os dados de atendimento do PrEsp demonstram que em 2005 foram realizados 440 atendimentos pelo programa. Já em 2007 houve um crescimento extraordinário e essa quantidade passou para 9.469. Em ano de 2010 o programa realizou 16.826 atendimentos e em 2014 esse número foi de 19.766. No total, desde 2005, o PrEsp já realizou mais de 117 mil atendimentos.

7 OS RESULTADOS

As seções anteriores deste trabalho de pesquisa buscaram apresentar conceitos, embasamento teórico e questões relevantes já identificadas relacionadas à reforma gerencial do aparelho do Estado, ao terceiro setor, ao modelo mineiro de parceria com OSCIPs, à Política de Prevenção Social à Criminalidade e, por último, à parceria com a OSCIP Instituto Elo para a sua execução.

Seguindo o escopo analítico deste trabalho, portanto, nesta seção serão apresentados os resultados captados acerca dos desafios e oportunidades para a Política de Prevenção Social à Criminalidade relacionados à sua forma de execução via TP com uma OSCIP. Esses resultados foram organizados por questões consideradas relevantes e que possibilitam o atingimento dos objetivos definidos para este trabalho de pesquisa. São elas: concepção da parceria entre a SEDS e o IELO; desafios na execução das atividades da Política de Prevenção Social à Criminalidade; relações de hierarquia e poder presente no desenho da Política de Prevenção Social à Criminalidade; lógicas de controle do modelo mineiro de parceria; questões culturais; externalidades; avaliação da parceria entre a SEDS e o IELO e do modelo mineiro de parcerias; e concurso de projetos para seleção de OSCIP parceira.

7.1 Concepção da Parceria entre a SEDS e o IELO

Antes do início da parceria entre a SEDS e a OSCIP “ELO – Inclusão e Cidadania”, que se deu em 14 de setembro de 2005, a Política de Prevenção Social à Criminalidade era executada por meio de convênio do órgão estatal com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) da UFMG.

Percebe-se que a necessidade de um parceiro que tornasse possível a execução da política é latente desde o primeiro momento. Isso porque a estrutura da SPEC era composta apenas por um núcleo duro de gestores responsáveis por desenhar a política, em sua maioria com vínculos de recrutamento amplo. Ou seja, não havia mão de obra disponível para executar as atividades previstas pelos programas nos territórios. Além disso, a hipótese de realização de um concurso público para a contratação de servidores efetivos que executassem a política não foi considerada, segundo os entrevistados, devido, principalmente, à diretriz de contenção de recursos por parte do governo estadual. Essa situação fica evidente na fala do Secretário Adjunto da SEDS à época:

Nós nos deparamos com um desafio: como implementar? Por que segundo a metodologia definida eram necessários profissionais da área de serviço

social, de direito, de psicologia, sociologia, para atuarem nos núcleos onde o FV! iria funcionar, para começar no Morro das Pedras. E nós não tínhamos naquele momento como fazer via SEDS. Nós decidimos que não era possível fazer concurso público, estávamos proibidos [...] Havia uma contenção de recursos enorme. A Secretaria não dispunha de equipes de técnicos concursados qualificados para isso, tudo era muito novo. (Entrevistado 01).

Dessa forma, o convênio com a FUNDEP foi a saída encontrada pelos responsáveis pela política à época para torna-la viável. Para a celebração dessa parceria com a FUNDEP usou-se da prerrogativa de dispensa de procedimento licitatório, uma vez que essa fundação, segundo os entrevistados, possuía prerrogativas para assumir as tarefas, além de *know how* na realização de atividades de natureza semelhante às da Política de Prevenção Social à Criminalidade. Dessa forma, definiu-se que, em um primeiro momento, a FUNDEP seria a responsável pela contratação de toda a equipe técnica e por toda a logística da política.

Foi ressaltado pelos entrevistados que se essa contratação de pessoal não fosse viabilizada de alguma forma, não haveria outro meio para a implementação da política no estado. Essa “saída jurídica” encontrada por meio da parceria com a FUNDEP, conforme relatado nas entrevistas, foi aprovada e acompanhada pela assessoria jurídica da SEDS. Contudo, no ano de 2005, esse mecanismo foi analisado pela SEPLAG e questionado por essa secretaria.

Houve um momento em que o governo estadual analisou através da SEPLAG que esse mecanismo que nós estávamos usando era juridicamente questionável, porque nós estávamos quase que fazendo uma terceirização de mão de obra. E o Ministério Público Estadual começava a questionar esse tipo de procedimento que estava sendo usado em outras secretarias do governo estadual. Então houve uma diretriz do governo, da SEPLAG, de que esse modelo não poderia mais ser viabilizado, que nós deveríamos nos adequar a uma legislação com uma OSCIP, com uma legislação já vigente. (Entrevistado 01).

Assim, devido à insegurança jurídica da relação estabelecida com a FUNDEP e seguindo a recomendação do governo, a SEDS optou pelo fim do convênio com essa fundação. A opção disponível à época, capaz de proporcionar maior segurança jurídica para uma relação de parceria e recomendada pela SEPLAG, foi o modelo de parcerias com OSCIPs, através do qual a SPEC tinha a oportunidade de celebrar um TP com alguma entidade do terceiro setor. Contudo, a cultura de parceria do terceiro setor com o poder público mineiro sob a égide de celebração de TP ainda era muito insipiente e não havia nenhuma OSCIP qualificada junto à SEPLAG que atendesse aos critérios entendidos como necessários pela SPEC para a execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade.

Conforme demonstrado anteriormente neste trabalho, o concurso de projetos para a seleção de OSCIPs não era obrigatório até o Decreto 46.020/12, sendo a sua realização facultada à decisão do dirigente máximo do órgão estatal interessado em firmar parceria com OSCIP. No caso da parceria entre a SEDS e o IELO concurso de projetos não aconteceu e, diante da alegação de inexistência de uma entidade do terceiro setor qualificada para a celebração da parceria, o governo de Minas Gerais *fomentou* a criação do IELO.

O IELO tem suas origens no Programa Polos de Cidadania, da Faculdade de Direito da UFMG, que desenvolvia o programa mediação de conflitos em algumas áreas de vulnerabilidade social em Belo Horizonte. Quando esse programa de mediação de conflitos passou a integrar a estrutura da SPEC, houve a ideia de criação de uma OSCIP que pudesse executar a política de prevenção junto ao Estado.

Como teve essa mistura toda, a própria SEDS convidou o Polos a participar desses estudos, dessa criação e tal. E na época surgiu a ideia de criar uma instituição para poder gerir programas de prevenção [...] Não diretamente com o Estado, mas criar uma instituição. No início a ideia era que essa instituição na verdade funcionasse como uma instituição de capacitação, que iria capacitar profissionais pra trabalhar na política de prevenção. Mas as coisas mudaram. Surgiu o convite para o Instituto Elo, na época chamava Elo Inclusão e Cidadania, para fazer parte da política de prevenção. (Entrevistado 02)

Fica evidente, portanto, que contrário de muitas entidades do terceiro setor no Brasil que se originam a partir da identificação de uma demanda local e de mobilizações da própria população, o IELO tem suas origens em um programa universitário, composto por alunos e professores de uma Universidade Federal, voltado para o atendimento às populações vulneráveis.

Assim, a partir do convite feito pelo Estado, os estudantes e professores envolvidos com o programa se organizaram para a criação de uma organização do terceiro setor, que foi capaz de se estruturar e se qualificar como OSCIP, seguindo as exigências legais, para atender à demanda do estado. Contudo, o simples atendimento dos critérios legais não era suficiente para garantir que o IELO – recém-criado, relativamente pequeno e sem *know how* prévio de execução direta de ações de prevenção à criminalidade – seria capaz de atender às expectativas do órgão estatal para a política, o que é evidenciado nas falas dos entrevistados.

Então tivemos que desfazer da nossa pactuação com a FUNDEP e em uma insegurança muito grande, nós temíamos pelo que poderia acontecer. Mas o IELO se prontificou, se estruturou, se preparou alguns meses, conseguiu toda a documentação necessária [...] A gente teve que seguir todos os parâmetros legais e a ELO foi a que melhor se adequou. O IELO não tinha *know how*

ainda para isso, esse era o nosso temor [...] Na verdade nós não identificávamos naquele momento em BH nenhuma ONG capaz de administrar, executar um programa daquele tamanho, com aquela abrangência e sofisticação. (Entrevistado 01)

A conveniência da celebração de um TP com o IELO está relacionada ainda a identificação de algumas necessidades fundamentais para o desenvolvimento e crescimento da política naquele momento, segundo o entendimento dos gestores estaduais responsáveis pela implementação da política. A primeira estaria relacionada à própria política, que era totalmente nova e que, portanto, não dispunha de pessoal para executá-la. A segunda seria um problema de conteúdo, uma vez que a execução a política demandaria processos de qualificação, especialização e apropriação dos instrumentos metodológicos estabelecidos. Além disso, o conteúdo da prevenção, por ser muito diferente daqueles trabalhados pelas áreas tradicionais da segurança pública, como o sistema prisional (muito pautado por uma ótica de atuação repressiva), exigia que se desenvolvesse uma cultura de atuação diferente, capaz de lidar com as questões de vulnerabilidade social e criminalidade de forma mais compreensiva e preventiva.

A prevenção exigia um novo corpo técnico. Não tinha concurso. Não tinha contrato. Então a única saída, é uma saída de gestão mesmo, se você quer implantar a política, você tem que conseguir algum tipo de recurso que viabilize a execução da política e o TP ele vem nessa necessidade de ter o corpo de trabalho, um grupo de trabalho, que possa atuar com uma certa discricionariedade. (Entrevistado 03)

Uma das razões para que nesse momento de parcerização com o IELO não fosse considerada a execução da política de forma direta pelo Estado está relacionada ainda ao entendimento de que essa forma de execução poderia trazer amarras incompatíveis com as características dinâmicas da política. Uma das preocupações vislumbradas à época diz respeito à grande rotatividade de mão de obra, principalmente de técnicos, que caso não conseguissem desenvolver as atividades dos programas – que incluem ações como circulação em territórios com alto índice de criminalidade, capacidade de inventividade e criatividade na relação com o público-alvo e na execução de projetos, entre outros – precisariam ser desligados. No caso de vínculo de servidores efetivos do Estado, realizar o desligamento dos funcionários seria mais difícil. Além disso, outra preocupação muito grande era em relação à contratação dos oficinairos, que são figuras de liderança local, que não seria possível via concurso público.

Então nossa análise era que a Administração Pública não está preparada para isso, nós não sabemos como fazer isso. Você iria engessar o projeto, nós

temíamos isso, um engessamento completo [...] A gestão pública com as regras de licitação, de concurso, de contratação, é impossível! O melhor é aproveitar o que a legislação permite de parceria com ONGs. (Entrevistado 01)

Portanto, a constatação da SEDS/SPEC à época era de que não havia, na estrutura da Administração Pública, mecanismos disponíveis que viabilizassem a execução de uma política pública como a de prevenção à criminalidade de forma exclusiva pelo Estado. Isso se deve às características do desenho da política de prevenção, que exige uma grande flexibilidade na execução para que possa atingir os seus objetivos.

Não seria equivocado afirmar, portanto, que a política de prevenção social à criminalidade, da forma como ela é metodologicamente desenhada, representa um desafio para a Administração Pública. Ela aponta para a necessidade de uma administração pública que seja capaz de flexibilizar os seus instrumentais, sem comprometer o controle, dando espaço para que políticas inovadoras como a de prevenção à criminalidade possam ser plenamente executáveis pelo Estado, se esse for o entendimento de que essa é a melhor forma de execução.

Graças às limitações encontradas pela Administração Pública para se transformar, a política de prevenção teve de se adequar aos instrumentos legais disponíveis a época, e não o contrário: em nenhum momento buscou-se pensar uma estrutura jurídica e legal que obedecesse aos princípios da Administração Pública e que, ao mesmo tempo, atendesse especificamente às necessidades da política. Ou seja, desde o início não se pensou um modelo que fosse adequado para o desenho da política, mas sim em modos de adequá-la a um modelo já estruturado por um órgão central de planejamento.

É fundamental destacar aqui que, segundo o que foi captado nas entrevistas, no princípio da parceria, houve uma divergência de entendimento entre o Estado e o IELO acerca de qual deveria ser o papel desempenhado por cada um desses atores. Desde o início, o objetivo principal do Estado não era o aproveitamento de uma possível *expertise* do terceiro setor inexistente no Estado (até porque, segundo os representantes do Estado, não havia nenhuma OSCIP qualificada que já possuísse esse conhecimento). O órgão estatal, portanto, já tinha o desenho metodológico de todos os programas e precisava, conforme exposto anteriormente, de um parceiro que tornasse a sua execução possível. Os fundadores da “Elo – Inclusão e Cidadania”, por sua vez, tinham o entendimento inicial de que poderiam contribuir na construção dos desenhos, inclusive metodológicos, dos programas de prevenção à criminalidade.

Esse era o grande papel que o Elo queria fazer. Isso foi muito mal distribuído, mal conversado. Faltou conversa sobre isso. Não ficou bem entendido entre as partes. Se as pessoas tivessem conversado bastante sobre qual o papel de cada um e deixasse isso bem claro, não teria tido atrito [...] Acho que é um pouco de imaturidade e um pouco também de ausência de definição de papel. O Estado achava que a Elo estava metendo o dedo onde não devia. Quem estava na Elo achava que o Estado não dava liberdade. (Entrevistado 02)

Conforme fica evidente na fala do entrevistado, essa falta de clareza quanto aos papéis de cada parte foi responsável por atritos iniciais entre os fundadores da OSCIP e os dirigentes da política no Estado. Diante da impossibilidade da OSCIP em poder contribuir da forma como seus fundadores esperavam, a grande maioria deles decidiu se afastar do IELO, por entender que a organização estava se desvirtuando daquilo que havia motivado a sua criação.

As pessoas ficavam chateadas de mexer na metodologia. E isso foi distanciando. A maioria dos professores não quis mais participar da política de prevenção, houve um “racha” mesmo. Por questões acadêmicas, didáticas, de entender a política. E eu entendi, na época, que o que o estado queria era uma instituição com capacidade de gerenciar a política de prevenção. (Entrevistado 02)

A composição inicial tinha uma vinculação muito grande com o Polos e com profissionais que tinham, pelo menos, um compromisso teórico com questões da transformação social ou da prevenção à criminalidade. Tinham ali pessoas muito interessadas em participar, não só da execução operacional da política, mas de pensar a política também, e de conferir ao Instituto certa identidade, então essa era uma briga muito grande no início. (Entrevistado 04)

A partir da constatação do IELO de que o estado precisava de uma OSCIP que pudesse, sobretudo, contribuir com capacidade gerencial, tornando possível a instalação da política nos territórios, o IELO passou por transformações no seu corpo diretivo e em seu quadro de funcionários para que pudesse contribuir nesse sentido. Essa exigência de que o IELO tivesse capacidade gerencial, contudo, teria partido de um entendimento por parte da OSCIP, uma vez que essa diretriz não teria sido dada de forma clara pelo Estado.

O Estado quer deter o poder sobre a metodologia e não abre mão disso, isso para mim ficou claro. Não acho que o estado estava errado, só acho que isso deveria ter sido mais bem discutido. A partir daquele momento (2007) a gente criou um trabalho de transformar o Instituto Elo em uma instituição com capacidade gerencial. Eu chamei um monte de gente pra trabalhar, e era gente com capacidade gerencial, porque quem estava lá antes era gente interessado na metodologia e não na gestão de política. Era o que o Estado queria. Na época isso foi ficando mais claro para o Estado e ele foi gostando. (Entrevistado 02)

Isso se deu muito na perspectiva de haver uma supremacia mesmo da Política de Prevenção sobre o Instituto, que foi perdendo esse caráter mais interessado numa discussão mais ampla da política e foi cada vez mais sendo mais convocado para assuntos que eram, por exemplo, das relações trabalhistas. (Entrevistado 04)

Contudo, o novo corpo diretivo da OSCIP não viu motivos para o encerramento da parceria somente devido à impossibilidade de contribuição metodológica. Assim, o IELO decidiu por dar seguimento à parceria, só que sob uma nova ótica de atuação, pautada pelo desenvolvimento de capacidade gerencial da instituição.

Por parte dos representantes do Estado no período inicial da parceria, era muito claro que o papel da OSCIP naquele momento deveria, de fato, se restringir a contribuições gerenciais e não diretamente na formulação e aperfeiçoamento dos programas.

O Instituto Elo tinha uma contribuição da gestão. São mecanismos de gestão, de como se abrir um núcleo no meio da favela, de como se selecionar pessoas e trabalhar com elas com conteúdo inovador, de como fazer essa formação, essas pessoas, essa competência técnica nesse sentido. Não de construir metodologia. Esse é um campo que a Superintendência se debruçou com o CRISP. (Entrevistado 03)

Nós precisávamos pôr em ação o projeto. Quem definiu fomos nós. Foi minha equipe. A metodologia fomos nós. Naquele momento o IELO tinha muito pouco a oferecer para prevenção. Mas nós precisávamos executar. E a lei permitia que ele viesse como parceiro, mas um parceiro mais como contratado. (Entrevistado 01)

Como o modelo mineiro de parceria com OSCIP é abrangente quanto à definição clara dos papéis de cada um dos envolvidos, é possível perceber que não havia espaço para uma contribuição do IELO para além daquilo que os dirigentes da política entendiam como necessário naquela fase da política. É válido destacar aqui que era clara a relação de supremacia do Estado em relação à OSCIP, além da baixa autonomia dessa última, à medida que o Estado definiu como a entidade deveria se estruturar para atender às suas demandas no período de implantação da política. A visão de uma relação desigual fica ainda mais evidente à medida que a OSCIP era vista “mais como contratado” do que, de fato, como um parceiro.

7.2 Desafios na execução das atividades da Política de Prevenção Social à Criminalidade

Os instrumentais construídos no contexto da reforma administrativa do Estado de Minas Gerais, e o Termo de Parceria é um deles, se basearam na busca por resultados, por uma maior flexibilidade gerencial e administrativa da atuação estatal e uma maior orientação para os cidadãos. Segundo o discurso governamental, portanto, através das parcerias com o

terceiro setor, o Estado seria capaz de aproveitar das vantagens da gestão por entidades regidas por um sistema jurídico privado, com maior autonomia e regras flexíveis para garantir políticas públicas mais eficientes. Por outro lado, o Estado também poderia ter ganhos a partir das ações desenvolvidas conjuntamente a essas entidades, à medida que elas atuariam, *a priori*, mais próximas ao lócus dos problemas e possuiriam maior qualificação na busca por soluções.

Nesse sentido, é fundamental uma análise que permita verificar em que medida a parceria entre a SEDS e o IELO foi capaz de atender aos pressupostos que se espera de um modelo de parceria, não só do ponto de vista da gestão (agregando valores de eficiência, economicidade, flexibilidade, entre outros), mas também de possíveis contribuições ou entraves gerados para os programas que compõem a Política de Prevenção Social à Criminalidade na busca pelo alcance dos seus objetivos.

No início da parceria, conforme citado anteriormente, existia um desafio muito grande relacionado à implantação dos CPCs em todos os territórios que se pretendia atuar no estado de Minas Gerais. Nesse sentido, destaca-se que houve um grande suporte da OSCIP, no campo jurídico (capaz de garantir a legitimidade do processo), logístico e de pessoal, para a implantação desses espaços públicos em áreas de risco e, assim, permitir que a política tivesse condições estruturais de ser iniciada.

É implantar um serviço, um serviço pra população, em locais inóspitos, que havia muita dificuldade de entrada, então não é só o fato de ir lá e colocar o núcleo. Era o fato de que o Estado não tinha condição de fazer isso, por vários motivos. O Estado nunca esteve em favelas, dessa forma, de uma atuação com proteção social [...] Então a OSCIP foi a alternativa de gestão mais inteligente, mais viável, mais possível e ela conseguiu fazer isso de uma forma muito eficiente, muito boa. (Entrevistado 03)

Nessa fase, portanto, existiam grandes desafios inerentes à construção de toda a estrutura necessária para a expansão e bom funcionamento da política. Esses desafios fizeram com que a SPEC e o IELO fossem capazes de convergir esforços, cada um dentro das suas atribuições, para que a política conseguisse ser de fato implementada. Nesse momento, a partir dos desafios que estavam postos e da concordância dos papéis a serem desempenhados por cada um, é possível perceber que a relação de parceria foi mais construtiva do que havia sido em um primeiro momento, tão marcado por divergências conforme exposto anteriormente.

Essa fase eu acho que ela foi mais construtiva, mais parceira, eu diria. Porque era um desafio tanto para eles como para nós. E eles estavam sempre

dispostos a aprender também, então era como se eles estivessem aprendendo na medida em que fossem fazendo. [...] Todo mundo queria ver a política dando certo e contribuir pra ela. [...] E foi um desafio para essa OSCIP também. Ela teve que arrumar recursos, estratégias, formas de atuar e de trabalhar que não existiam. (Entrevistado 03)

Para que fosse capaz de responder às demandas do Estado, ou seja, para ter condições adequadas de gerir o grande volume de recursos repassados e gerenciar todos os serviços demandados, a OSCIP passou por uma grande ampliação de sua estrutura e capacidade operacional. Nesse sentido é válido destacar que a necessidade de uma maior estrutura administrativa da OSCIP não se relaciona estritamente às demandas do OEP, mas também do próprio modelo, que passou a exigir um grande controle de meios e procedimentos ao longo do tempo, item a ser melhor explorado posteriormente.

A especialização do IELO em procedimentos administrativos e jurídicos pode ter sido influenciada, ou ao menos facilitada, pelas origens dessa entidade, que surgiu a partir de um programa de extensão do curso de Direito da UFMG. Desde o início a OSCIP contou com um grande suporte jurídico de alunos da Faculdade de Direito e, durante um longo período, por exemplo, a OSCIP teve como diretor-presidente um ex-integrante do Polos graduado em Direito. O Manual de Compras e Licitações elaborado pelo IELO por exemplo, segundo os entrevistados, teria servido de modelo para a SEPLAG. A OSCIP, portanto, desde o início teve uma preocupação muito grande com questões de controle e legalidade.

Conforme demonstrado anteriormente neste trabalho, se por um lado o fomento do Estado para a estruturação das entidades teve impactos positivos, como a capacidade própria dessas instituições gerirem suas atividades, por outro, o fomento gera o risco da dependência. No caso do Instituto Elo, a única forma de obtenção de recursos dessa entidade, até atualmente, provém do TP com a SEDS. Essa dependência da OSCIP em relação ao parceiro público faz com que o TP seja a principal referência estratégica do IELO, que converge toda sua capacidade, basicamente, para dar conta de responder à lógica da parceria.

A OSCIP, portanto, não tem nenhuma forma de arrecadação própria e depende dos repasses do Estado para a sua sobrevivência. Entende-se que o desenvolvimento de uma capacidade de mobilizar recursos pelo IELO, seria uma vantagem para a Política de Prevenção Social à Criminalidade, à medida que contribuiria para o aumento da corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil na sua execução, além de possibilitar a economia de recursos públicos. Essa situação de dependência da OSCIP em relação ao parceiro público para executar suas atividades e para a sua própria sobrevivência faz com que

existam dúvidas em relação à sua real eficiência, o que fica evidenciado na fala dos entrevistados.

Porque eu posso falar que é OSCIP tem condição, mas a OSCIP tem condição desde que seja com todo recurso público, se eu deixar de repassar um real ela deixa de fazer alguma coisa. Ela tem condição com o respaldo financeiro do Estado. Se eu tirar esse respaldo ela não faz nada, ela não dá um passo. E o nosso histórico com o IELO mostra isso. (Entrevistado 05)

O fato de o IELO ter sido constituído no mesmo ano em que a parceria com a SEDS foi celebrada ilustra e corrobora com os achados de Fernandes (2009) e Resende (2013), que sugerem que o modelo mineiro de parceria tenha incentivado a formação de entidades com o objetivo de buscar no poder público um parceiro para fomentar suas atividades e que o modelo não seria atrativo para entidades que já estão em atividades há mais tempo, com projetos consolidados e mecanismos estruturados de captação de recursos.

Outro questionamento feito por Ferreira (2011) em relação ao curto prazo entre a data de criação das entidades e a realização de parceria com o poder público mineiro é se os ganhos do Estado relativos à diminuição dos seus gastos financeiros na promoção da política foram reais. Ainda que o objetivo deste trabalho não seja realizar uma análise financeira dos gastos da parceria em comparação a outra possível forma de execução da política, o fato da OSCIP não ter outra fonte de recursos além dos repasses efetuados pelo OEP sugere que o Estado tenha um aumento dos seus gastos para manter a estrutura administrativa dessa entidade.

Atualmente existem 43 funcionários na sede administrativa do IELO, conforme pode ser visto no Apêndice deste trabalho, que desempenham funções de recursos humanos, jurídicas, administrativas e financeiras, ou seja, funções típicas de área meio, que poderiam ser plenamente absorvidas pela estrutura do Estado no caso de uma execução direta, por exemplo. A memória de cálculo do XIII Aditivo ao Termo de Parceria entre a SEDS e o IELO demonstra que, do total estimado de R\$ 11.136.231,92 de repasses para a implementação do programa de trabalho, R\$ 1.160.253,73 (ou aproximadamente 10,5% do total) são destinados para os custos com a área meio da instituição.

Acredita-se que futuros estudos possam explorar esse ponto com maior afinco, uma vez que a economia dos recursos públicos é um dos pressupostos do modelo. Essa questão surgiu com frequência nas entrevistas realizadas.

Tem um segundo ponto que é uma crítica, mas do ponto de vista do preço, que é mais caro, não é mais barato. O Estado executa uma política mais cara. [...] Não é uma política mais barata como era vendida. Pensam que a OSCIP

é mais barata e não é. É uma percepção matemática. Você paga a estrutura de uma sede, paga profissionais, paga os intermediários. (Entrevistado 06)

Se gasta tanto recurso para contratar essa área meio dentro do IELO que vai ficando mais caro, ao invés de colocar esse recurso na contratação de técnicos, de pensar gestores, que é mais importante para o atendimento ao público, cria-se outra estrutura paralela a do Estado, aí está gastando mais recurso e gastando mal, não está gastando com quem deveria gastar, que é quem está lá na ponta. Então, cria-se toda uma estrutura burocrática, que eu entendo que é pra fazer a máquina funcionar dentro da lei, com transparência, mas isso tudo não tem contribuindo muito para o atendimento ao público. (Entrevistado 07)

Outra consequência da grande especialização da OSCIP em processos de gestão, e talvez a mais problemática, foi o seu distanciamento das discussões sobre segurança pública e prevenção social à criminalidade. Atualmente, o objetivo do IELO é se tornar uma entidade referência na gestão de projetos, independente da natureza desses. Dessa forma, a OSCIP não se propõe a ser uma instituição interlocutora das pautas de segurança pública, tão caras à Política de Prevenção Social à Criminalidade. Contudo, segundo os entrevistados da OSCIP, em momentos anteriores o IELO poderia ter passado por mudanças no sentido de trazer para a sua estrutura administrativa profissionais qualificados para realizar leituras diferentes e mais pertinentes ao conteúdo da política pública em questão, mas isso não teria acontecido por uma falta de capacidade de diálogo.

Eu acho que se o IELO executasse uma política, qualquer que fosse a temática, eles executariam a parte operacional, financeira e de pessoal com a mesma *expertise*. Mas eles não estão interessados nessa pauta específica da segurança pública e da complexidade dela. Se você perguntar para as pessoas que dirigem o IELO, que trabalham na sede administrativa, profundamente o que são os programas eles não conseguem dizer. (Entrevistado 04)

O Elo se orgulha da pequena quantidade de ações trabalhistas que historicamente ele teve que responder, a preocupação não é o avanço das políticas de alternativas penais, não é criar uma metodologia para atender as pessoas em cumprimento de medida cautelar, não são os desafios de inclusão do egresso no mercado de trabalho, nem são jovens que estão morrendo nas regiões em que a política está. (Entrevistado 05)

A capacidade gerencial de qualquer OSCIP que celebre parceria com o poder público é fundamental para que os recursos públicos sejam utilizados da forma mais eficiente possível, bem como para a garantia da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade de todas as ações. A grande crítica que se faz é que não é desejável que a busca por garantir

um desempenho gerencial ótimo seja a diretriz norteadora da OSCIP (um fim em si mesmo), mas sim um meio de contribuir para o alcance daquilo que deveria ser o seu principal objetivo na parceria com a SEDS: prestar o melhor serviço possível para os beneficiários da Política de Prevenção Social à Criminalidade.

Conforme exposto anteriormente neste trabalho, a legislação de OSCIP procura definir quais são as atribuições de cada um dos parceiros. Nesse sentido, a SEDS tem a responsabilidade de elaborar e emanar as metodologias da Política de Prevenção Social à Criminalidade. Contudo, acredita-se que para que a OSCIP tenha condições de executar o programa de trabalho proposto, ela deve buscar se apropriar do objeto para além das questões gerenciais. Ainda que naturalmente a OSCIP e o OEP tenham objetivos específicos diferentes, para que a parceria seja plena, ambos devem estar totalmente comprometidos com o alcance dos objetivos da política, que são muito mais complexos e desafiadores do que simplesmente o alcance de metas de gestão.

Os pressupostos de uma parceria entre o poder público e o terceiro setor, como vimos anteriormente neste estudo, são que a OSCIP seja capaz de levar uma *expertise* que o Estado não possui, além de leituras qualificadas e propostas que só quem está envolvido com a execução da política na ponta pode obter. A OSCIP, portanto, deveria ter um papel fundamental em colaborar para o aperfeiçoamento do desenho da política pública, bem como da sua execução.

A OSCIP tem que ser boa na execução financeira, dos processos e tem que ser tanto melhor na execução dos resultados na ponta. Ela tem que conseguir ser uma entidade pensante. Pensando em uma OSCIP que executa a política de prevenção à criminalidade talvez esse seja o grande papel, a grande contribuição que ela possa dar ao Estado, trazer novos elementos, ajudar a pensar. [...] O principal da OSCIP é ter *expertise* finalística. (Entrevistado 08)

O grande desafio, portanto, parece ser a construção de um equilíbrio entre as exigências burocráticas do modelo de parceria e o objetivo de existência da Política de Prevenção: a busca pelo bem público e pela prestação de serviços que atendam às demandas população. Se essas duas esferas não estiverem em equilíbrio, haverá sempre o risco de que a estrutura formal se sobreponha ao objetivo principal e não seja capaz de ser adaptada à demanda do público, provocando, na verdade, o efeito contrário. Acredita-se que o desafio de construção desse equilíbrio exige uma grande mobilização de esforços não somente da CPEC e da OSCIP parceira, mas também da SEPLAG, dos órgãos de controle e de toda a sociedade civil.

Essa postura da OSCIP em se qualificar gerencialmente tem uma relação estreita com a fase inicial da parceria em que não houve abertura do Estado para que a OSCIP se envolvesse com as questões substantivas do desenho da política. Em um primeiro momento da política, no qual os principais desafios e preocupações estavam relacionados à implantação dos programas nos territórios e da contratação de pessoal para atuar nesses locais, o Estado precisava de uma entidade capaz de proporcionar um suporte jurídico, administrativo e logístico que não existia dentro do Estado. Porém, com o passar do tempo e o amadurecimento da Política de Prevenção Social à Criminalidade, o *know how* em implantar CPCs nos territórios, contratar pessoal e capacitá-los já estava desenvolvido. Dessa forma, a política estava em uma nova “fase”, na qual outras questões passaram a ser importantes e isso exigia outro tipo de envolvimento e de relação entre o IELO e a CPEC, o que não parece ter ocorrido.

Essa especialização gerencial da OSCIP também é, em parte, responsável por uma relação distante dos seus funcionários que atuam diretamente na execução da política (gestores sociais, supervisores metodológicos, técnicos sociais e estagiários). Para esses atores, muitas vezes, o IELO representa a burocracia, o controle e a formalidade, aspectos que atrapalhariam o desenvolvimento das atividades por eles desempenhadas. Isso fica evidente na fala desses atores.

Na época que eu estava lá eu sentia que era uma instituição, uma empresa que era basicamente um RH, terceirização de mão de obra de nível superior. A gente ficava até brincando, é tipo uma MGS²⁸ de curso superior. Era muito isso, a preocupação era toda de RH, de folha de ponto, bem operacional mesmo, de manter o núcleo com as pessoas trabalhando lá [...] A visão era do Elo como um mal necessário. Era algo que a gente sabia que precisava estar ali para viabilizar a política, mas era um trato muito difícil. (Entrevistado 09)

Uma crítica que tinha ao IELO é que ele não entende nada do que está acontecendo aqui. Quando as pessoas do IELO (da sede administrativa) iam ao núcleo de prevenção era muito engraçado. Porque é outro perfil assim, eram psicólogos ou advogados, que estavam lá no centro (de Belo Horizonte). Aí quando eles vão ao morro, era até meio assim, o povo não é nada lá, não sabia andar, não sabia como a gente trabalhava, não entendia. Às vezes, tinham umas situações bizarras assim de “Nossa, mas como que vocês fazem para trabalhar aqui?” Ué, a gente vem cá todo dia e trabalha aqui. Um deslocamento completo da ponta. (Entrevistado 09)

²⁸ A Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS) é uma empresa pública, vinculada à SEPLAG e tem como finalidade a prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Estado e dos Municípios. Informações disponíveis no site: <http://portal.mgs.srv.br/opencvms/opencvms/mgs/institucional/competencias-legais/>. Último acesso em 20 out. de 2015.

Portanto, para os funcionários do IELO que atuam diretamente na execução da política, são estabelecidas duas esferas muito distintas: a OSCIP, enquanto referência para questões operacionais (folha de ponto, horas extras, férias e questões trabalhistas gerais) e as diretorias dos programas, localizadas na estrutura do Estado, como referência para as questões substantivas e desafiadoras do trabalho realizado cotidianamente por esses profissionais. Essa divisão de papéis pode ser muito problemática, à medida que muitas vezes a orientação operacional não coincide com a metodológica, ou seja, as visões dessas instâncias em relação a melhor forma de operar diante de determinadas situações podem ser muito distintas, gerando conflitos. Essa dificuldade de alinhamento é sentida por todos os atores envolvidos na política, como pode ser visto nas falas dos entrevistados.

Prejudicava o trabalho, porque a gente tinha muita dificuldade de se organizar como técnicos e operadores dessa política. Tudo era muito truncado e muito estranho. O principal, o que atrapalhava o meu trabalho diretamente era ver como eu tinha que responder a dois mestres assim [...] E a gente percebia um choque inclusive entre eles. (Entrevistado 09)

No cenário de hoje, a OSCIP tem diretores que pensam de forma completamente distinta dos diretores (dos programas), ou pelo menos da minha direção [...] É como se eu dirigisse um carro com dois volantes. Eu falo que o Fica Vivo! precisa ir para essa direção e grande parte das ações que o IELO acaba tendo autonomia para fazer interferem no modo de execução desse trabalho. (Entrevistado 07)

Para o técnico é confuso. A OSCIP sempre vai ser vista como quem está tolhendo, eu estou na ponta, quero fazer um trabalho bacana, aí chega a OSCIP e fala: “Não, domingo você não pode trabalhar, dez horas da noite você não pode.” Então é como se tivesse alguém falando que eu não posso fazer aquilo que a comunidade demanda, que o programa demanda, que é necessário ser feito. (Entrevistado 11)

Tamanho rigor e formalismo na conduta do IELO dos procedimentos de gestão de pessoas estão muito relacionados às legislações que a entidade é submetida. Contudo, ciente de que o distanciamento do seu corpo de seus funcionários é um problema, a direção do IELO tomou algumas medidas na tentativa de reverter esse cenário. Uma delas foi contar com o apoio do Estado para endossar que o fiel cumprimento dessas regras não é propriamente uma vontade da OSCIP, mas sim da legislação a qual ela está sujeita.

A gente precisa que o discurso do Estado reforce que existe um formato de execução, que o programa precisa se adequar a esse formato, ou então a gente tem que mudar o formato, ou da contratação ou do programa, um dos dois. O Estado tem que endossar o formato de execução e não se contrapor, porque na verdade ele é o demandante [...] Se a gente falar que precisa e o Estado for lá na ponta e falar que é burocracia, que é só uma exigência do IELO, a gente nunca vai conseguir chegar em um formato de execução razoável. (Entrevistado 11)

Existe um entendimento comum de que a organização da OSCIP foi muito importante para a política no sentido de conferir a ela uma maior profissionalização, além de uma maior transparência e eficiência de gestão. Contudo, as limitações legais e regras da parceria que são colocadas para OSCIP representam um grave problema para os programas, à medida que nem sempre o cumprimento da legislação está em sintonia com o que é necessário para realizar a melhor ação perante os beneficiários da política.

A gente possui programas que atuam em territórios com características diferentes e isso demanda das equipes um jogo de cintura, uma criatividade enorme para que o trabalho seja desenvolvido, cada lugar vai ter uma exigência diferente. Então em alguns lugares eu só consigo fazer um projeto temático que tenha uma boa adesão e participação da comunidade se ele for à noite, domingo à tarde, sempre esses arranjos que a gente precisa fazer eles são difíceis, as equipes reclamam muito disso. (Entrevistado 12)

Mas já aconteceu de eu estar fazendo reunião de equipe ou capacitação, coisas muito importantes, o técnico de repente levanta e vai lá bater o dedo na coisa porque tem que bater [...] Eu perguntei se por acaso no meio do atendimento (de um usuário do programa) eles se levantam para ir lá bater o dedo, se ficavam com isso na cabeça. De alguma maneira isso engessa e esse engessamento ele vai se reproduzir na relação que os técnicos tem com os usuários, é muito mais uma relação formal. Porque se eu tenho que fazer desse jeito, você tem que fazer também. (Entrevistado 04)

Assim como a violência nos territórios onde a política está presente é um fenômeno extremamente dinâmico, a política também precisa ter condições que permitam a sua adaptação, na medida do possível, às demandas da comunidade local.

Na hora que eu estiver no fim da jornada de seis ou oito horas, eu posso ser surpreendido com uma situação de ameaça batendo na porta e eu não vou virar para a pessoa e falar que já cumpri as seis horas, que já bati meu ponto e que eu vou embora. Que tem uma mulher ameaçada pelo companheiro e a gente precisa articular a saída do território, que tem um usuário do PrEsp que chega falando que saiu da prisão ontem e não tem pra onde ir, aí eu vou ter que articular um abrigo, um albergue. (Entrevistado 10)

O trabalho no Fica Vivo! era muito doido, porque você tá dentro da comunidade, você não está em um escritório, longe, lá no IELO, na Cidade Administrativa, então as vezes eu estava preparando para ir embora, batia uma pessoa na porta relatando que sofreu violência policial, ou está sendo ameaçado, ou está tendo algo na minha rua, ou minha mãe está ameaçando se matar, ou que estava envolvido com o crime e que queria sair dessa vida. Faltando dez minutos para você ir embora, você não vai falar para a pessoa voltar amanhã. A vida da comunidade não responde aos horários do Fica Vivo!, ela acontece. Às vezes você estava lá com as coisas acontecendo e você tem que responder por que você é o Estado ali. (Entrevistado 09)

Para situações como as descritas pelos entrevistados ou outras que demandem uma maior carga horária de trabalho das equipes existe um banco de horas que pode ser utilizado para essas finalidades. Contudo, ainda assim os técnicos relatam que em determinadas situações, como em períodos de tensão no território ou de realização de eventos importantes na comunidade, eles não podem fazer a compensação imediata das horas acumuladas, tendo em vista a importância de estarem presentes e atuantes nesses momentos.

Nesse sentido os programas de base local (Programa Fica Vivo! e Programa Mediação de Conflitos), por lidarem diretamente com as dinâmicas dos territórios onde estão instalados, parecem ser o que mais encontram dificuldades para adaptar as suas ações às regras que a OSCIP tem que seguir.

Prejudicou bastante o funcionamento do Programa Fica Vivo!, porque foi uma lógica que endureceu o funcionamento do trabalho e nesse sentido retirou ou reduziu muito a margem de flexibilidade e de subversão, que sempre foram a marca do programa. [...] Então eu acho que o IELO burocratizou a política, a atuação dos técnicos e nesse sentido burocratizou o trabalho da política. (Entrevistado 07)

Nesse sentido é importante ressaltar que a expansão da Política de Prevenção Social à Criminalidade, que ocorreu a partir de 2005 conforme demonstrado anteriormente neste trabalho, teve impactos expressivos na execução dos programas de base local. De forma geral, a partir da parceria, toda a política passou a ser mais organizada e diversos processos que antes não eram tão bem definidos foram padronizados (como carga de trabalho, faltas, compensação de horas extras e controle de ponto). Essa maior organização e padronização dos processos foram importantes para sustentarem a expansão da política, conforme era previsto. Contudo, segundo os envolvidos com os programas, esses procedimentos tiveram impactos no seu modo de execução.

Anteriormente a 2007, como havia menos instrumentos de controle do trabalho, as equipes tinham um envolvimento diferente com os programas, em um sentido mais substantivo e menos burocrático. Como a política era relativamente pequena e muito recente, muita coisa estava sendo construída e as equipes, portanto, tinham mais liberdade para refletir e contribuir na construção dos programas de base local segundo as especificidades de cada território. Essa liberdade das equipes e todos os desafios que estavam postos eram grandes motivadores da capacidade inventiva e de articulação das equipes, características que são muito caras para o sucesso dos programas Fica Vivo! e Mediação de Conflito. Entretanto, a partir dos processos de controle e padronização introduzidos, principalmente a partir de 2007, essas características vão perdendo força. Isso fica claro na fala dos entrevistados.

Quando eu penso de 2004 até agora, antes havia uma disposição de quem chegava para trabalhar e enfrentar toda a construção. [...] Hoje o que eu vejo que o processo burocrático fez: o técnico chega e ele vai se tornando um cumpridor de tarefas, não mais uma coisa flexível, ou uma situação mais maleável, com jogo de cintura. Ele chega, ele encontra já toda uma estrutura, que diz: assim que a coisa funciona. E quanto ele precisa ter criatividade, flexibilidade e inventividade ele não consegue mais caminhar sozinho. Porque tem um tanto de gente que ele precisa dar a mão ou que precisa pegá-lo pela mão e levá-lo. (Entrevistado 13)

A preocupação começa a ser muito mais com os editais, termos dos convênios, número de atendimentos, então começa a ter uma gerência mais profissional e menos política, essa é a leitura que os técnicos faziam. Vários técnicos inclusive não se acostumaram com essa mudança, porque antes eram discussões muito profundas, muito qualificadas. [...] E com essa mudança, se alguma estrutura não vai funcionar a gente pensava outra saída, mas não tinha muito. Você seguia as parcerias, os convênios, mas se eles não estão funcionando vamos pensar outra coisa, mas geralmente não existia, pelo menos não aparecia para a gente. (Entrevistado 09)

A implantação de maiores instrumentos de controle, que ocorreu paralelamente ao momento de expansão da política de prevenção, contribuiu para uma execução mais organizada dos programas, bem como para o aumento do número de atendimentos. Por outro lado, os atendimentos e as capacitações das equipes técnicas teriam perdido em qualidade.

Você perde a qualidade do atendimento porque você não consegue capacitar tanto técnico. Quando tinham dois mil atendimentos e seis núcleos era um grupo muito coeso de técnicos, os núcleos eram muito coesos, as capacitações eram muito constantes e intensas [...] Nessa época da expansão, muita gente saiu. Você começa a ter muita rotatividade, as capacitações mais rasas porque quando a rotatividade é muito alta as discussões ficam voltando. [...] No início você tinha uma coisa de estar inaugurando uma política nova, que era muito revolucionária, que era tipo um marco na segurança pública brasileira e depois vira um programa que, sei lá, a gente tem que bater número, tem que ter quinze mil esse ano que gente tá só com treze, vamos abrir oficina, aí leitura que eu tive foi que os técnicos foram perdendo o tesão. (Entrevistado 09)

Acredita-se que a política de prevenção precisa continuar a contar com uma estrutura que seja bem organizada e transparente, de forma a permitir o seu amadurecimento e a mensuração dos seus resultados. Porém, é preciso que ela tenha capacidade interna de inovação e de reinvenção, mesmo dentro dos pressupostos de organização e controle que a tangenciam. Ou seja, os procedimentos de padronização desenvolvidos ao longo do tempo não podem condicionar os programas a um *modus operandi* que não motive o desenvolvimento das capacidades necessárias das suas equipes. Esse parece ser um grande desafio atual, principalmente, para os programas de base local.

Eu acho que dos cinco programas da prevenção, o Fica Vivo! é o que mais desafia a lógica burocrática, é o que mais desafia o enquadre jurídico de tudo que você tentar fazer e eu acho que ele tem a ensinar. [...] Porque no caso do Fica Vivo! é uma multiplicidade tão grande de pessoas, de realidades e de territórios que querer fazer funcionar padronizado é matar o programa. Porque se tem algo vivo nele é justamente essa possibilidade de inventividade, e é na hora, é de pronto. Não precisa ter um manual. Porque eu falo assim com os técnicos: na hora que começa uma guerra, um tiroteio, a gente não abre o manual de procedimentos para ver o que faz nessa hora, não existe isso. (Entrevistado 13)

Esse desafio aponta para a necessidade de repensar as estruturas e os instrumentos não só do IELO, mas principalmente da CPEC, que precisa ser capaz de aperfeiçoar constantemente os seus conceitos e as suas ferramentas de intervenção. Os fatores que provocavam um grande número de homicídios em determinado local no início da política não são os mesmos de hoje, as relações dos jovens com o tráfico e a criminalidade passam por mudanças continuamente, ou seja, a política precisa ser aprimorada constantemente.

As diretorias dos programas e os gestores da política têm compreensão acerca das dificuldades encontradas pela OSCIP para ser mais flexível. Contudo, ainda que as regras do modelo de parceria tenham se tornado mais rígidas com o passar do tempo quanto ao controle de meios e procedimentos, elas fizeram com que em certa medida o IELO se sentisse mais seguro em restringir os seus papéis àquilo que a lei exigia. Ou seja, ainda que o modelo da parceria tenha contribuído para uma maior burocratização da OSCIP, o posicionamento do corpo diretivo da OSCIP não busca internamente uma postura que seja diferente.

A forma como os diretores da OSCIP executam algumas medidas poderiam ser mais flexibilizadas, mais democratizadas, cuidadas. Em alguns momentos a forma é autoritária. Então pela forma que eles tomam algumas medidas, eles são responsáveis sim. [...] Mas não tenho dúvidas de que o modelo se burocratizou muito, o que passou a ser exigido das OSCIPs em termo de burocracia e controle dos processos também foi muito mais intenso do que a proposta inicial. (Entrevistado 05)

Essa é a grande crítica feita nesse sentido pela CPEC, de que não há sinalização de esforço ou disposição da OSCIP em buscar de forma conjunta alguma solução alternativa, capaz de atender da melhor forma possível tanto às demandas dos programas como às determinações legais do modelo.

Normalmente a resposta que vem da OSCIP é que não dá, que não pode. Só que o não pode não é resposta para mim. Então eu sempre me sinto nesse lugar, que eu tenho que pegar o não pode e transformar em outras questões. Eu compartilho isso muito com os diretores dos outros programas: na hora de encontrar saída para os problemas não tem muito com quem contar. (Entrevistado 12)

A OSCIP, por outro lado, acredita que as regras de controle de pessoal não são burocráticas e não atrapalham a execução dos programas, uma vez que essas demandas seriam pouco frequentes.

Eu não acho que existe tanta demanda assim, mesmo nas épocas em que existe a execução de ações que não são do cotidiano do programa, que são esporádicas, não demandam tanto desvio da regra e é fácil. E eu acho que isso protege quem executa, porque a maior parte das pessoas que trabalham na ponta gosta do trabalho que fazem e se disponibilizariam a trabalhar vários dias sem nenhum descanso, mas isso não é a maneira adequada de trabalhar, não é o que a legislação define, não é a maneira que se protege o funcionário. (Entrevistado 11)

Uma medida tomada pelo IELO para se aproximar dos seus funcionários foi a criação dos gestores sociais, responsáveis, segundo um dos seus eixos de atuação, pela realização da gestão de pessoas nos CPCs. Porém, segundo o escopo de atribuições do gestor social, eles também são responsáveis pela promoção da política no território, pelo estabelecimento de parcerias estratégicas e pela construção sistemática, em conjunto com a equipe técnica, de uma leitura da dinâmica social das violências e criminalidades do território, entre outras atribuições.

Contudo, no início, os gestores eram vistos pelos técnicos sociais como alguém que estava ali para vigiar o trabalho da equipe e garantir que as regras de controle estavam sendo seguidas. Esse papel conseguiu ser transformado e não se restringir às questões de controle.

Quando os gestores apareceram achamos que a Elo tinha inventado mais um cargo, era o cargo mais bem remunerado na época, ganhava mais que supervisor e técnico e me parecia que eles faziam meio nada no começo [...] O gestor no começo era um RH avançado da Elo e para fazer essa ligação da Elo com a realidade do núcleo. Mas eu acho que o Elo tenta pelo gestor e consegue, em alguma medida, se inserir nas discussões menos trabalhistas, porque aí sim parece que você está falando com alguém que entende o que você está fazendo, as coisas começam a funcionar melhor. (Entrevistado 09)

Acredita-se que a criação da figura do gestor social só foi capaz de contribuir para uma melhoria na aproximação do IELO com os seus funcionários graças ao envolvimento e apropriação desses gestores das questões substantivas do trabalho realizado pelas equipes técnicas, não se tornando assim alguém que estava nos CPCs para controlar e vigiar o trabalho realizado. Contudo, esse envolvimento com as questões para além de gestão não parece ter partido de uma provocação da OSCIP, mas sim do Estado, que precisava de atores capazes de fazer a articulação política nos territórios. Acredita-se ainda que somente essa ação não é capaz de garantir a proximidade entre a OSCIP e os seus funcionários que atuam diretamente

na execução da política, uma vez que o núcleo duro da OSCIP, responsável pela sua administração, continua com um envolvimento muito baixo nos desafios e nas discussões relevantes para aqueles que atuam na ponta da política.

Uma demonstração disso é a dificuldade de fazer com que os atores que atuam diretamente na execução da política de prevenção, principalmente os técnicos, se reconheçam como funcionários do IELO. Houve um esforço conjunto do IELO e da CPEC nesse sentido, contudo essa construção ainda é desafiadora, uma vez que esse sentimento de pertencimento dos funcionários ao IELO precisa ser legitimado, o que só acredita-se ser possível a partir de um maior envolvimento da OSCIP com as pautas de segurança pública e prevenção à criminalidade. Uma vez que a OSCIP tem como objetivo se tornar referência na execução de projetos de natureza diversa e não busca se colocar em um lugar de destaque na discussão sobre segurança pública, as equipes têm dificuldades de ver a OSCIP como referência do trabalho por eles realizado.

Antigamente, os próprios gestores e supervisores botavam no corpo do e-mail o nome, a função e CPEC. Porque a referência de legitimidade deles, com quem eles discutem o objeto do trabalho deles é com a gente, eles não veem os diretores (do IELO) nessas discussões, então falta legitimidade, que não é a canetada. Eu sou seu empregador, logo você vai ter que falar de mim o tempo inteiro, isso precisa ser internalizado, precisa ser legitimado. (Entrevistado 05)

Muitas vezes que eu participo em reunião na sede do IELO eles falam que nós somos todo mundo Instituto. O IELO fala: mas os técnicos veem a gente tão distante e a gente também é IELO. Mas é muito engraçado, porque quando você está com o técnico ele fala: “Porque lá no IELO”; “Porque no IELO”; “Não, que para o IELO”, como se eles não fossem do IELO. Então essa unidade de Instituto, que somos todos IELO, os técnicos não conseguem perceber isso. Para os técnicos, eles são técnicos da política pública, que respondem enquanto empregador ao IELO, mas não se reconhecem orientados por essa instituição, pela distância mesmo. (Entrevistado 10)

Fica evidente, portanto, que esses atores têm uma relação muito mais próxima e de envolvimento substantivo com as diretorias dos programas localizadas no Estado do que com a OSCIP. Ainda que o lugar ao qual eles realmente pertençam não seja muito claro para esses atores, é fato que eles se sentem mais legitimados para atuarem nos espaços como representantes do Estado e não do Instituto Elo.

Era muito estranho, porque a gente estava em um limbo, você está representando uma política pública, mas você não é um funcionário público, você é contratado de uma empresa que está fora. Então volta e meia a gente se via nessa área cinza, a gente não é Estado, mas tem que responder pelo Estado na comunidade. (Entrevistado 09)

A função da supervisão metodológica representa com muita clareza a dificuldade no ajuste das diferentes “frentes” de atuação da OSCIP e do Estado. Os supervisores metodológicos têm como função monitorar e avaliar o desenvolvimento da execução do método dos programas de prevenção social à criminalidade e orientar, capacitar e atuar na formação continuada das equipes técnicas para que a aplicação do método alcance os princípios e objetivos dos programas e da política de prevenção.

Segundo o que foi captado pelas entrevistas, o surgimento desse cargo está relacionado a uma demanda do Estado, que surgiu a partir da identificação da necessidade de um acompanhamento técnico dos programas de forma mais próxima. Contudo, como não havia cargos disponíveis o suficiente na estrutura da CPEC, os supervisores foram alocados na OSCIP, ainda que, de modo geral, quem acompanhe o trabalho desses supervisores sejam as diretorias dos programas. A OSCIP tem uma grande dificuldade de gerir esse cargo, uma vez que não existe nenhum funcionário vinculado à OSCIP com domínio do conteúdo suficiente para orientar o trabalho da supervisão metodológica. Em um momento, houve a tentativa de designar um diretor da OSCIP como referência para os supervisores metodológicos, porém, segundo os diretores dos programas, isso se mostrou pouco efetivo.

Difícilmente uma pessoa que não tem com o que contribuir no seu trabalho ela vai conseguir direcioná-lo. Então o diretor que entrou ficou muito no lugar de quem vai cobrar relatório, meta, números, dados. Então o diálogo deles com supervisor era só nesse sentido [...] Então os supervisores metodológicos têm perfeita clareza de que o modelo desenhado não é um modelo que corresponde à realidade, porque essa realidade de ter um diretor dentro do IELO que direcione o trabalho não é possível. (Entrevistado 12)

Eu já cansei de sair daqui (do Estado) para supervisionar supervisor metodológico, que está vinculado ao IELO, que deveria ser vinculado a um departamento tal que está lá para isso, mas não orienta porque não se apropria do método. Para nós, a supervisão metodológica é fundamental e para eles é totalmente dispensável. E ela não está na diretoria dos programas porque não tem recurso, porque não tem essa figura aqui dentro, não tem cargo aqui dentro, mas ele deveria estar aqui ligado à diretoria. (Entrevistado 13)

Os supervisores metodológicos, portanto, ficaram em um lugar híbrido entre a OSCIP enquanto empregadora e o Estado enquanto quem direciona o trabalho. É importante ressaltar que no momento em que a CPEC sugere a criação de uma figura no IELO como referência para os supervisores, segundo a fala dos gestores dos programas, é uma tentativa de que a OSCIP pudesse se apropriar do conteúdo de trabalho e ter mais autonomia para direcionar o trabalho dos seus próprios funcionários. Porém, ainda segundo esses gestores, a forma como a

OSCIP busca demarcar o seu lugar não é a partir do domínio do conteúdo de trabalho e das discussões pertinentes, mas sim de alguém que realiza um controle formal do trabalho.

Então quando a gente devolve isso para o Elo, que a gente espera mais, que a gente quer mais, quer uma instituição mais autônoma, aí eles começam a marcar mais o território, só que marcam o território não de uma forma muito inteligente. Marca pela força, pelo domínio, quem manda somos nós e dá advertência no supervisor, sabe assim um controle muito excessivo? (Entrevistado 12)

O cargo de supervisão da gestão, que acompanha o trabalho dos gestores sociais, também encontra desafios para transitar nas duas esferas (OSCIP e Estado), uma vez que atualmente existem diferenças de concepções muito grandes entre essas duas esferas, como tem sido demonstrado neste trabalho. Portanto, isso exige um esforço contínuo dos cargos que transitam entre a OSCIP e a CPEC na articulação dessas duas dimensões do trabalho, conforme a fala dos entrevistados.

A gente sempre precisa ajustar o que é a expectativa da política para o gestor social e o que é a expectativa da OSCIP para esse mesmo gestor. Porque o IELO tem a frente de gestão de pessoas, com uma equipe de RH, é a maior equipe hoje. [...] E quando a gente pensa a dimensão da representação política, ela está dentro do Estado, porque o IELO não é uma OSCIP que faz essa discussão. Então é o tempo inteiro você ajustando isso. (Entrevistado 10)

Segundo os entrevistados, o IELO acredita que ambos os cargos de supervisão (metodológica e da gestão) deveriam estar na estrutura do Estado. Mas, segundo esses atores, caso isso se concretizasse, a OSCIP não teria nenhuma dimensão da política, uma vez que quem transmite isso para eles é a supervisão. A figura dos gestores, por outro lado, que tem atribuições que garantem o cumprimento das normas de RH, o IELO entende que deveria, de fato, estar na estrutura da OSCIP.

Já aconteceram casos de gestores sociais que incorporaram sobremaneira a dimensão do trabalho relacionada a atividades de Recursos Humanos. Nessas situações, os técnicos não conseguem desempenhar um bom trabalho com uma figura que não se apropria de forma substantiva dos conteúdos do trabalho.

Essa figura (que incorpora sobremaneira as diretrizes de RH) a gente não dá conta, porque o técnico não dá conta, porque vira um gestor de RH e isso já aconteceu muitas vezes. Porque se você pega esse eixo que é muito demandado e se identifica só com ele, o gestor não vai fazer outra coisa. E para OSCIP isso é ótimo, inclusive. É a gente que fala que isso não dá. Aí a supervisão tem que entrar nisso e os diretores (dos programas) também. A

OSCIP entende e até topa fazer isso junto, mas isso não ia partir dela. (Entrevistado 10)

Conforme tem sido demonstrado, essa diferença do que é prioridade no desenvolvimento do trabalho entre o IELO e a CPEC geram dificuldades para todos os envolvidos na política de prevenção e gera diversos entraves e conflitos que atrapalham o alcance dos objetivos dos programas.

Porque a partir do momento que é muito forte essa diferença de concepção, quando eu estou dizendo que o menino está ameaçado e outro está dizendo que o técnico não bateu o ponto e a todo o momento eu tenho que dizer por que aí isso não dá. Porque quando a gente fica trazendo muita diferenciação a gente tensiona muito, o meu trabalho é super tenso. Uma ex-supervisora falava assim: eu não aguento mais discutir ponto, relações interpessoais enquanto os meninos estão morrendo [...] Quando nas nossas reuniões com os gestores a gente fala que o RH é um ponto, é nessa tentativa, chega! Por que tem um índice de homicídio alto em determinado lugar se o nosso trabalho lá é bacana? É isso que a gente precisa discutir. (Entrevistado 10)

No que diz respeito à seleção de pessoal e a capacitação, segundo o que foi relatado nas entrevistas, os programas só conseguem garantir que esses procedimentos atendam às suas necessidades a partir da participação da figura da supervisão metodológica ou da diretoria dos programas nos processos. Esse entendimento se deve à ausência de conhecimento substantivo dos programas por parte dos profissionais de RH da OSCIP.

Eu não posso dizer que a capacitação não é feita pelo IELO, porque quem executa isso são os supervisores metodológicos e eles são IELO. Mas toda a preocupação desde uma agenda de como é que esses encontros vão ser construídos, a temática e a pauta é a diretoria (dos programas) que faz. [...] O jeito ideal seria todo mundo junto, conjunto. [...] Mas não há nenhuma provocação nesse sentido. (Entrevistado 12)

Vejo no processo seletivo a participação da supervisão, é ela que favorece um perfil de técnicos mais adequados ao programa. Se eu deixasse na mão do RH, o perfil de técnicos que ele contrataria seria completamente distinto. A instituição não tem esse *know how* que o TP supõe. (Entrevistado 07)

Era muito curioso, porque o IELO ia crescendo, mas a parte do RH que supostamente eles deviam fazer era um negócio muito aleatório. Tinha essa fama de ser uma seleção muito estranha, muito doida. Estagiário era uma roleta russa, às vezes caíam uns estagiários incríveis, às vezes caíam uns estagiários que não tinham uma discussão de segurança pública, nunca fizeram nada de segurança pública e foram para lá. (Entrevistado 09)

O IELO, por outro lado, apresenta grandes reclamações acerca desse controle feito pelo Estado nos processos de contratação, que em alguns momentos teria sido exagerado. Isso teria evoluído e o Estado hoje entenderia melhor o seu papel que se restringe ao acompanhamento e fiscalização desses processos, e não de interferência direta. O pressuposto

de capacidade para realizar os processos seletivos é da OSCIP, que segue um Regulamento de Compras e Contratações próprio previamente aprovado pelo OEP e pela SEPLAG e deveria dar conta, aliado a atuação dos profissionais da OSCIP, de garantir que os processos de seleção atendessem de forma satisfatória às demandas dos programas. Esses processos parecem ter evoluído ao longo do tempo e os processos seletivos, portanto, se tornaram mais efetivos do ponto de vista da política pública a partir da participação dos supervisores metodológicos.

Segundo o entendimento de alguns gestores responsáveis pela construção da política no Estado, após o momento em que ela foi implementada em diversos territórios no estado de Minas Gerais, apresentava bons resultados e que o *know how* técnico estava construído, a parceria com o Instituto Elo, segundo o que se esperava quando da sua celebração, já tinha cumprido seus objetivos. Além disso, não haveria mais meios dentro da estrutura de parcerização que favorecessem a evolução e a inovação constantes que uma política que lida com dinâmicas criminais exige.

O problema não está no parceiro. O problema está na diretriz da política, eu acho que essa é a questão. Não se pode exigir do parceiro algo que ele não pode dar, porque o campo metodológico, por exemplo, é um campo da gestão da política. “Ah, porque a OSCIP só trabalha com gestão”. Mas é isso mesmo! Ela foi pensada para isso mesmo. E isso se esgotou no momento que essa gestão chegou ao nível de funcionamento permanente, então é só rodar a roda. Então vai se trazendo coisas novas, mas não inovações. Porque não tem mais desafios no parceiro que faz a execução do serviço. Isso é um desafio para a gestão da política, não para a gestão do serviço. (Entrevistada 03)

Para que a Política de Prevenção Social à Criminalidade pudesse ter condições de evoluir e inovar, segundo o entendimento desses gestores – favoráveis à descentralização das políticas públicas e de recursos para os municípios – o ideal seria a sua municipalização, de modo que cada município decidisse a melhor forma de executá-la, seja por meio de parceria com uma OSCIP ou não. O papel do Estado nesse sentido seria de definir as diretrizes e de garantir a preservação da metodologia. A pactuação de resultados, por sua vez, seria com os próprios municípios. Contudo, segundo os gestores que defendiam a municipalização da política, a proposta não obteve o respaldo necessário do governo.

Em relação ao aproveitamento das regras mais flexíveis da OSCIP, regida por um sistema jurídico privado, verifica-se que essa flexibilidade contribuiu principalmente para aquelas ações com caráter de projeto, com início, meio e fim definidos, como a realização dos projetos locais previstos no desenho dos programas.

Porém, mesmo na realização desses projetos existem desafios. Segundo a legislação de OSCIP, as entidades devem elaborar e seguir o Regulamento de Compras e Contratações, que, por sua vez, deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, razoabilidade e eficiência. Certamente esse instrumento colabora na garantia da lisura dos atos realizados, contudo, nem sempre ele é capaz de atender à demanda da ponta nesse sentido. Essa situação é ilustrada na fala dos entrevistados.

Muitas vezes os critérios de escolha de fornecedores não atendiam às expectativas próprias da ponta. A gente já teve algumas situações como, por exemplo: nos projetos locais do Fica Vivo! precisava de lanche. Para atender os critérios de seleção você precisava de ter orçamento, alguns laudos, CNPJ, sendo que se o oficinairo chegasse na padaria e comprasse o lanche para os jovens ia ficar muito mais barato. [...] E exigia uma série de coisas, o acondicionamento para transportar o lanche precisava ser em determinadas condições, então era tão rigoroso com a documentação que as empresas locais não conseguiam fazer esse fornecimento e aí ficava muito mais caro porque a gente tinha que trazer de fora. Um absurdo se você for pensar sob a ótica da alocação de recursos públicos mesmo, mas são as amarras burocráticas das quais a gente não foge. (Entrevistado 14)

O que se pretende não é sugerir que a OSCIP não deva seguir de forma rigorosa as regras de compras e contratação, afinal isso é uma condição que garante a legalidade do processo. A questão crítica é até que ponto as regras que estão atualmente estabelecidas garantem de fato o uso mais eficiente dos recursos públicos e atendem às necessidades de execução da política pública, uma vez que não é desejável que o custo de garantir que o processo siga as regras seja maior do que o próprio produto ou serviço que se pretende adquirir. Ainda que o Estado tenha que exigir a lisura dos processos que são realizados com recursos públicos, é importante ter em mente que conforme o poder público exige que essas entidades, de natureza privada ainda que sem fins lucrativos, se submetam às mesmas regras que a Administração Pública (ou a regras muito semelhantes), os pressupostos de economicidade e celeridade na celebração de parcerias com o terceiro setor estarão ameaçados.

Além disso, a maioria das empresas presentes nos territórios em que a política atua são microempreendedores e encontram grandes dificuldades para participar dos processos de compras realizados pela OSCIP, uma vez que muitos possuem dificuldades básicas, como falta de acesso à internet. Segundo os gestores estaduais responsáveis pelo desenho inicial da Política de Prevenção Social à Criminalidade, a descentralização de recursos para esses territórios era um dos objetivos, ainda que indireto, da política. Nesse sentido, seria de grande

valia o fortalecimento da parceria com atores locais, o que daria ainda mais efetividade para a política.

7.3 Relações de hierarquia e poder presentes no desenho da Política de Prevenção Social à Criminalidade

A forma como a parceria entre a SEDS e o IELO é desenhada atualmente faz com que haja um grande número de pessoas envolvidas em funções que não são de execução direta da política, como direção, gerência, gestão e supervisão, tanto na OSCIP como na CPEC. Isso se torna confuso à medida que existem duas instâncias como referências distintas para quem atua na ponta da política, como os técnicos e estagiários.

Os estagiários têm como uma primeira referência os técnicos, que por sua vez tem a referência no gestor, que se referenciam no supervisor da gestão ou metodológico, que têm como referência, dependendo da natureza do assunto, as diretorias dos programas ou as diretorias da OSCIP. Dessa forma, as pessoas buscam como referência a figura que lhes pareça mais apropriada para lidar com cada questão específica (isso ainda é agravado à medida que as equipes têm conhecimento acerca das concepções distintas entre a CPEC e o IELO). Ainda que todos os cargos sejam estratégicos para a política, esse processo hierárquico não favorece a criação de um eixo fundamental da política, ou seja, uma unidade que seja capaz de responder com autonomia e propriedade às mais diversas situações.

Ao se realizar as entrevistas foi possível perceber ainda que existe uma insatisfação dos diretores e gestores da CPEC no que diz respeito à sua remuneração em comparação com a remuneração de alguns cargos do IELO. Os questionamentos não são quanto à legalidade dos valores pagos aos dirigentes ou funcionários da OSCIP, uma vez que o Estado sempre pactuou com eles, mas sim da moralidade desses. Atualmente o salário do cargo da supervisão da gestão, locada no IELO, por exemplo, é maior do que o dos diretores dos programas, que, como vimos anteriormente, são as principais referências para esses atores.

Uma característica a ser exaltada oriunda do desenho da Política de Prevenção Social à Criminalidade é o grande aproveitamento do conhecimento de pessoas que já atuaram como técnicos, gestores ou supervisores no IELO e que, ao longo do tempo, passaram a ser responsáveis pela gerência ou diretoria dos programas no Estado. Isso fez com que o Estado pudesse contar com conhecimentos muito ricos e únicos no desenvolvimento da política, que não poderiam ser aprendidos por gestores públicos que atuassem distantes da realidade finalística da política de prevenção.

Contudo, atualmente esse movimento está enfraquecido, devido, segundo o que foi relatado, à baixa (ou nenhuma) vantagem salarial, às condições de trabalho menos vantajosas do Estado, pela recusa em trabalhar com as amarras da máquina estatal e à pouca possibilidade de transformação existente na CPEC.

De forma geral as pessoas que estão lá (no IELO) não querem vir para o Estado. Pelas questões salariais e trabalhistas, mas também pela crença da possibilidade de transformar, que está cada vez mais reduzida. Teve momento que vir para a CPEC era uma das coisas mais chiques da vida, todo mundo queria. O que mudou foi essa possibilidade de fazer mesmo. A gente tinha uma proximidade com os secretários (de Defesa Social) muito diferente do que é hoje, a gente tinha recurso, a gente tinha entrada. De fato, a política estava na nossa mão e a gente estava fazendo a gestão daquilo. E isso foi se perdendo. (Entrevistado 04)

Ainda que o lugar institucional ocupado pela CPEC seja objeto de análise posterior deste trabalho, é importante ressaltar que esses achados apontam para uma necessidade de um maior empoderamento institucional da CPEC, de forma a torna-la novamente campo fértil para aqueles que têm condições de contribuir para a evolução da Política de Prevenção Social à Criminalidade.

As relações de poder desigual entre a OSCIP e o Estado ficam evidentes na arena da Comissão de Avaliação, que conforme demonstrado anteriormente neste trabalho prevê a participação de um representante da SEPLAG, um representante do OEP, um representante da OSCIP, um representante do Conselho de Política Pública da área (quando houver) e um especialista da área objeto do Termo de Parceria indicado pelo OEP (quando houver). No caso das reuniões da Comissão de Avaliação do TP entre a SEDS e o IELO não existe um Conselho da área e, no caso do especialista, existe um convite para um determinado ator, mas ele não participa com frequência das reuniões.

Dessa forma há uma sobre representação do agente governamental, devido à presença insipiente dos outros representantes da sociedade civil para além da OSCIP. Esse é um aspecto que precisa ser aprimorado para a construção de uma relação que seja cada vez mais de parceria na qual os interesses e as perspectivas da sociedade civil, em certa medida, são considerados. Para isso, acredita-se ser necessário evoluir, pelo lado do Estado, para uma forma de governança que seja mais democrática e, pelo lado da OSCIP, para a busca de uma instituição com maior participação popular e composta por atores capazes de representar as demandas populares (e não uma instituição que atua distante do seu público alvo).

Por exemplo, se a gente vai pra uma CA e o Estado fala que não concorda com a nota e o IELO falar que concorda, não existe alguém pra pesar, outro

órgão que é aquele que vai decidir. A própria composição, que é de dois órgãos do Estado, então é a SEPLAG e o órgão demandante da política. E a OSCIP está lá, quem deveria balancear isso, o representante da sociedade civil, que no TP nunca teve, só teve uma reunião que participou uma vez e nunca mais teve. Se for, por exemplo, processo de votação a OSCIP perde todos. (Entrevistado 11)

Resende (2013) demonstra em seus estudos que mesmo diante desse cenário de desigualdade de representação haveria uma gestão colaborativa e horizontal entre OEP e OSCIP ao longo do amadurecimento da parceria, graças à expertise adquirida pela OSCIP no decorrer da execução da política pública. Entretanto, essa interpretação não corresponde à realidade observada no caso da parceria entre a SEDS e o IELO, uma vez que a relação atual é bastante restrita e marcada por um intenso desgaste.

O relacionamento hoje é técnico. Discuto com o diretor presidente a memória de cálculo, os recursos, repasses, então todas as atribuições da supervisão do termo são realizadas tranquilamente, checagens amostrais, reuniões. Mas eu não tenho a expectativa de uma OSCIP interlocutora mais, eu não cobro, eu não coloco produtos que eu acho que não vai ter o envolvimento necessário. Então hoje eu quero que eles cumpram o que eles se comprometeram, que é o feijão com arroz. (Entrevistado 05)

A relação com IELO hoje é de evitação. O gestor da política de prevenção passa a intermediar a relação e eu acho que é um problema. Isso criava mais ruídos do que a possibilidade de resolver. Tinha briguinha e etc. Eu trato com o IELO o que for absolutamente necessário, se não for aí eu faço eu mesma. A gente vai dando um jeito nas coisas, resolvendo, fazendo e aí quando é importante a gente convida o IELO. Mas dificilmente a gente tem processos que são de construção conjunta mesmo. (Entrevistado 04)

Não existe (relação com o IELO). A minha relação é muito difícil, eu quase não converso com os diretores, mas acho que foi um modo que a CPEC escolheu adotar também. A partir do momento que eu tensionava muito, isso resvalava na política como um todo. A CPEC tomou como estratégia os diretores recuarem, o que eu acho que foi complicado. (Entrevistado 07)

Um aspecto que é conflituoso na relação entre a SEDS/CPEC e o IELO diz respeito aos limites de poder do Estado em interferir nas decisões da OSCIP. Existe uma grande reclamação da OSCIP em relação à ingerência do Estado em processos que deveriam ser internos, ou seja, em determinados momentos a autonomia da OSCIP não seria resguardada. Isso se dá, por exemplo, em momentos de cortes no repasse do Estado para o OSCIP, nos quais o Estado sugere ao IELO quais áreas ele deveria diminuir ou extinguir. Acredita-se que essa ingerência ocorre devido a dois fatores principais: à condição de dependência do IELO perante o Estado (inclusive para a sua sobrevivência) e à baixa apropriação da OSCIP nas

questões substantivas de prevenção social à criminalidade, o que faz com o Estado não delegue determinadas atividades para a OSCIP e fiscalize apenas os resultados.

A gente se sente ainda um pouco prejudicado nessa relação da função da ingerência do órgão estatal parceiro de não restringir o seu limite de atuação dentro do que é proposto. Então eles não chegam e falam: “Olhem os profissionais. Eu quero que vocês demitam este ou aquele. Mas sugiro que este departamento possa ser extinto ou que a OSCIP banque com o dinheiro próprio.” Mesmo sabendo que a gente não tem como fazer isto. Esse tipo de sugestão que no nosso ponto de vista chega a ser uma ingerência é o que às vezes prejudica a ação da instituição. (Entrevistado 15)

Depende do que se chama de ingerência. Se pegar o modelo puro, a concepção desse modelo ele diz que a OSCIP é quem tem *know how* para execução da política. Vamos usar o exemplo da orquestra filarmônica que é um TP²⁹. A Secretaria de Cultura não tem *know how* técnico para tocar orquestra, foi lá e contratou uma OSCIP com especialistas, com músicos e é essa OSCIP que conhece do início ao fim, que tem o *know how* de fazer a orquestra ser executada, atingir o sucesso. Então o *know how* está lá na OSCIP, o governo vai lá e vai ver se os indicadores estão sendo cumpridos, a quantidade de público, a qualidade e avaliação. Em outros TPs é assim também, mas aqui a gente está falando de segurança pública, que precisa de dialogar com prefeituras, com secretários regionais, com juízes, com promotores, defensores públicos, com comandantes do GEPAR, com policiais, com delegados. (Entrevistado 05)

No caso da Política de Prevenção Social à Criminalidade, como vimos anteriormente, todo o conhecimento técnico para o desenho da política foi proveniente do Estado e a OSCIP, ao contrário do que é desejável para o modelo, não tinha *know how* à época. Dessa forma, até hoje o Estado não considera que a OSCIP desenvolveu conhecimentos e nem se apropriou o suficiente da temática para desenvolver de forma totalmente autônoma determinadas atividades. Isso pode estar relacionado ainda às especificidades de uma política de segurança pública que precisa de articulação e respaldo institucional (que só o Estado teria) para se desenvolver. O papel da OSCIP estaria então, *a priori*, restrito a qualificações de determinados elementos, a partir de leituras e perspectivas que só quem executa a política é capaz de obter. Contudo, os profissionais que ocupam a estrutura administrativa do IELO não consegue contribuir nem mesmo nesse sentido, uma vez que nas tentativas mais recentes do Estado em abrir esses espaços, a OSCIP não teria se apropriado da forma que se espera.

²⁹ É vigente desde 2008 um TP entre a Secretaria de Estado de Cultura e o Instituto Cultural Filarmonia, que tem como objeto o desenvolvimento de atividades culturais para a sociedade, voltadas para a difusão da música clássica, por meio da criação, estruturação e manutenção de uma orquestra sinfônica para o Estado de Minas Gerais, de natureza privada e sem fins lucrativos, que se denomina Orquestra Filarmonia de Minas Gerais. Informações disponíveis no site: <http://www.planejamento.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/termos-de-parcerias-vigentes/termo-de-parceria-sec-fcs-icf> Último acesso em: 30 out. de 2015.

Eles foram chamados para essa interlocução, eu tenho convicção, eu abri espaço para eles ocuparem, mas não para ocuparem o nosso lugar (da CPEC), mas para eles ocuparem um lugar de destaque, de referência e contribuírem, complementando no aperfeiçoamento. Mas ou a gente saía pra eles entrarem ou eles não entravam. Então eles não entraram. [...] Eles não precisariam nem ser convidados, mas lembra do objetivo deles? Serem bons gestores de projetos. Então eu estou com gestores e supervisores discutindo segurança pública, quais são as violências que estão afetando o público que a gente atende. Se eles enquanto diretores não tem interesse de aprofundar nessa temática, eles não vão estar nesses espaços, aí é uma posição deles. (Entrevistado 05)

É importante destacar que, conforme relatado pelos entrevistados, a OSCIP tem compreensão que atualmente ela não contribui tanto para a política de prevenção com todo o potencial que ela poderia. A OSCIP atribui isso a um determinado posicionamento dos gestores da política e dos programas, que, de forma geral, não teriam abertura para as contribuições do IELO. Porém acredita-se que é fundamental que a OSCIP, primeiramente, deve buscar estar presente nos espaços de discussões e se apropriar da temática de prevenção à criminalidade, pois só assim ela conseguirá legitimar as contribuições que ela pode dar para a política.

Quando eu trabalhava na OSCIP eu achava que ela não contribuía porque a CPEC não dava brecha, não dava oportunidade de construir. Mas de um tempo para cá eu vi um gestor da política de prevenção que tentou dar muito espaço para o IELO construir, para fazer, estar no evento, participar, sentar na mesa, ter fala, contribuir com questões metodológicas e aí supostamente era tudo o que queríamos enquanto estávamos lá dentro (do IELO), só que na prática isso não aconteceu, esse espaço nunca foi ocupado. (Entrevistado 04)

As contribuições que a OSCIP tentou dar foram frágeis, não contemplavam. [...] O que é contribuir com a metodologia? É chegar e falar que acabou com a oficina porque não acredita mais em oficina do Fica Vivo! e que acha que tinha que ser outra coisa no lugar? [...] Então quando você não tem legitimidade qualquer movimento que acontece fica parecendo simplesmente que está expondo lacunas, está criticando, ao invés de estar contribuindo para uma melhoria. Então eu não acho que eles fizeram movimentos saudáveis e simplesmente por uma questão de centralismo a CPEC ignorou. (Entrevistado 05)

7.4 Lógicas de Controle do Modelo Mineiro de Parceria

Conforme demonstrado anteriormente neste trabalho, a postura dos órgãos de controle responsáveis pelo controle das parcerias, conforme previsto pela legislação mineira, ainda é muito baseada em uma cultura jurídica e contábil, fazendo com que suas análises tenham como foco a conformidade dos processos e um apego excessivo a formalidades, em

detrimento de questões mais substantivas e amplas sobre os esforços que são empregados e os resultados alcançados pela política pública como um todo.

No caso da parceria entre a CPEC e o IELO essa lógica de controle formal praticada pelos órgãos de controle, muito pautada por uma postura “policialesca”, influencia a atuação da SEPLAG, do supervisor do TP e da OSCIP. A SEPLAG é influenciada à medida que desenvolve controles de meios e procedimentos a serem aplicados pela OSCIP rígidos e em formatos muito próximos àqueles utilizados pelo poder público. Isso representa um problema, uma vez que a OSCIP é uma instituição privada, ainda que responsável pela execução de uma política pública. Segundo os atores da SEPLAG, muitas vezes os órgãos de controle fazem analogias a práticas que são típicas da Administração Pública e sua aplicação nas OSCIPs precisa ser cautelosa, uma vez que o modelo de parceria deve prezar pela autonomia e capacidade de flexibilidade dessas entidades.

Tendo em vista o caráter impositivo e determinante das análises realizadas pelos órgãos de controle, cria-se uma lógica perversa de controle: o poder público, ao ser exigido de prestar conta dos processos, também exige que a OSCIP parceira proceda da mesma forma. Assim, o controle e a fiscalização realizados pela CPEC, principalmente através do exercício das atribuições do supervisor do TP, se tornam extremamente formais e criteriosos.

O que os órgãos controladores chegam e demandam são análises minuciosas, não existe presunção de inocência com TP, principalmente quando é um termo que gira em torno de 28 milhões por ano, é muito dinheiro. Então os órgãos controladores, o Ministério Público, a Controladoria Geral do Estado e as Auditorias Gerais têm um olhar muito criterioso para isso e faz com que a SEPLAG também tenha e que a gente também tenha que ter com as checagens amostrais, acompanhando como que está sendo esse gasto. (Entrevistado 05)

Diante dessa lógica, verifica-se que o IELO assume uma postura de completa defesa e resguardo, que, por sua vez, tem consequência direta nas posturas e decisões dos seus diretores, conforme vimos anteriormente. É fundamental que haja responsabilidade e transparência com o trato dos recursos envolvidos na parceria, uma vez que são recursos integralmente públicos. Contudo, não é desejável que essa lógica se torne tão sufocante de modo que interfira na qualidade da política executada, ou seja, os instrumentos de controle precisam responder ao objetivo de prevenção à criminalidade e não podem o contrário.

A partir da compreensão de que o êxito do modelo depende, entre outros fatores, da atuação dos órgãos de controle, recomenda-se um maior conhecimento do modelo de parceria e de seus pressupostos teóricos por parte desses órgãos, de forma a construir uma atuação

consonante, a partir de uma postura mais preventiva e educativa do que punitiva em todas as instâncias.

A SEPLAG ainda encontra dificuldades para encontrar o equilíbrio entre o controle de meios e procedimentos e o controle de resultados que seja mais adequado para o modelo de parcerias. O equilíbrio entre a autonomia concedida para a OSCIP e o controle adotado é um elemento fundamental para o sucesso de uma parceria entre poder público e OSCIP, mas esse ainda é um desafio do modelo de parceria, como fica claro na fala dos entrevistados.

O diagnóstico que a gente fez em 2012 mostrou que esse pêndulo (entre o controle de meios e de resultados) foi levado demais para o controle de meios. Se o pressuposto do modelo é autonomia e flexibilidade, a gente estava ferindo o próprio pressuposto do modelo, estava sufocante demais pra OSCIP executar com base em tantas cobranças do poder público, que são necessárias, não se pretende retirar esse controle, mas é um melhor balanceamento. [...] Talvez esse seja o grande desafio do modelo e esse movimento de busca pelo equilíbrio tem que ser perpétuo no modelo. (Entrevistado 08)

A forma conservadora de controle exercida pelas diversas instâncias faz com que essa lógica se perpetue dentro do modo de operação do IELO. Segundo o que foi relatado nas entrevistas, a lógica de controle adotada pelo IELO ultrapassa o caráter de controle e passa a ter uma natureza punitiva.

Essa história do controle pelo ponto, da frequência, ela tem uma lógica punitiva, e também muito defensiva, a instituição precisa se defender e se resguardar porque ela tem uma responsabilidade sobre esses excedentes do profissional que o Estado não é solidário. [...] Essa lógica do Estado neoliberal de controle ela é muito punitiva, ela só serve para punir, ela só serve para criar mecanismos defensivos, de quem quer se resguardar contra possível ou futuras ações judiciais ou trabalhistas. E, no entanto as pessoas se sentem desmotivadas e afetadas. (Entrevistado 13)

Esse controle passa a ser uma lógica de funcionamento da OSCIP e isso contribui ainda mais para uma relação extremamente formal entre a OSCIP e os seus funcionários. Um exemplo disso são as ações da OSCIP de valorização e premiação daqueles funcionários que mantêm a folha de ponto impecável. Por muitas vezes isso geram conflitos entre as diretorias dos programas e o IELO, uma vez que o profissional competente para os programas são aqueles que se apropriam da metodologia e articulam bem o trabalho e para a OSCIP são aqueles que agem conforme os procedimentos de controle.

Um gestor é elogiado porque ele entrega todas as folhas de ponto em dia, mas ele não consegue articular a rede. Então tem gestores que eu converso e

falo que não participam e que não fica muito claro como está a condução do trabalho deles. Mas não, ele é muito bem avaliado pelo RH. Para o RH aquele gestor não é problema, ele é tranquilo. Mas aquele gestor que atrasa ou que questiona a estrutura ele vai se transformando em um problema para a instituição. [...] E aí às vezes o IELO vai querer demitir algum técnico por questões de RH e a gente vai ter que segurar isso. (Entrevistado 07)

Segundo os entrevistados, existe uma grande preocupação entre os funcionários da OSCIP em responder de forma adequada às práticas de controle e de evitar as advertências escritas ou verbais emitidas pelo IELO. Isso fica claro na fala dos entrevistados.

Existe justificativa (para hora extra), em alguns momentos sim. Mas isso de certo modo criou certo bloqueio, eu acho que existe uma grande disposição das pessoas para trabalhar, mas existe também uma prática que está instaurada que é a do medo. Tem uma prática do medo instaurada, medo dessa punição, medo de falhar, de errar, de esquecer, coisas que todo ser humano faz. Nessa lógica de responder a uma expectativa de perfeição, o preço pago pelos nossos funcionários tem sido de adoecimento. (Entrevistado 13)

Os técnicos falam muito de um processo desumanizado, de, por exemplo, precisar ligar e pedir uma informação e isso não ser bacana, os oficinheiros falam isso. Então aqueles técnicos que tenham mais o perfil de ficar dentro do CPC, de bater o ponto certinho, de funcionar mais administrativamente talvez eles não sintam tanto. Mas os que querem pensar um projeto a noite, que vai precisar dialogar com IELO pra conseguir isso, aí eles conseguem perceber [...] Ou você se adapta e ri dessa lógica de controle ou ela pode ser muito opressora e muito pesada para algumas pessoas. (Entrevistado 07)

Em relação ao grau de adoecimento dos funcionários da OSCIP é válido pontuar que são vários os fatores que podem levar a situações de adoecimento. A própria natureza do trabalho desempenhado pelas equipes pode ser considerada uma grande dificuldade enfrentada. Nesse sentido, é importante um acompanhamento próximo tanto da OSCIP como do Estado de forma a cuidar da saúde das equipes.

As pessoas vão sentindo, o próprio medo que as pessoas sentem de, por exemplo, no atual momento de crise³⁰ é um fator que leva ao adoecimento. [...] Os técnicos trazem esse histórico emocional, afetivo. Eu acho que é um ponto que precisava avançar também, a gente cuidar um pouco mais da saúde dos nossos funcionários. Eu creio que o IELO se preocupa com isso sim, as situações que chegam eles são muito disponíveis. (Entrevistado 13)

As diretorias dos programas têm dimensão de que a lógica de controle do IELO é consequência de uma estrutura muito maior do que a própria instituição, afinal, as ações desenvolvidas pela OSCIP têm como objetivo responder às demandas do próprio Estado. Portanto, a mudança desse lado “perverso” do controle exercido exige ações do próprio

³⁰ O momento de crise se refere à proximidade do fim do TP vigente entre a SEDS e o IELO. Esse ponto será abordado posteriormente neste trabalho.

Estado no sentido de emanar diretrizes para a OSCIP que a permitam flexibilizar o controle sem prejuízos para os resultados esperados da política pública.

7.5 Questões culturais

Conforme demonstrado por Coutinho, Bernardo e Silva (2008), existe uma “insegurança de ordem cultural” por parte do órgão estatal, ou seja, uma dificuldade na aceitação da mudança de papel do órgão, que passa de responsável pela execução direta da política pública para mentor e gestor. Com essa mudança o órgão deveria ser capaz de ampliar as suas capacidades de formulação e monitoramento da política e reduzir as atividades relacionadas à execução. A estrutura organizacional da CPEC é condizente a essa condição, uma vez que o único núcleo que compõe a coordenadoria que é responsável por atividades diretas de execução é o Núcleo de Implantação e Gestão de Unidades de Prevenção Social à Criminalidade, uma vez que a gestão dos CPCs é de responsabilidade do Estado.

Contudo, conforme demonstrado anteriormente neste trabalho, a CPEC possui um grande receio em delegar determinadas atividades para o IELO e, além disso, é possível perceber uma tentativa de legitimar as ações da política pública por meio da presença constante do ente estatal. Isso fica evidente, por exemplo, quando o Estado transmite orientações diretamente para os funcionários que atuam na execução da política pública, que são funcionários da OSCIP, como se fossem seus funcionários. Em uma relação segundo o que é idealizado pelo modelo de parceria, o Estado deveria dar as diretrizes para a OSCIP, que assumiria o cumprimento dessas diretrizes perante a sua equipe de funcionários. Atualmente, segundo os próprios diretores da OSCIP, a única intervenção que a OSCIP faz perante os seus funcionários é com os gestores sociais, mas mesmo nesse caso a intervenção é só no sentido de orientar como a burocracia deve funcionar.

Então pode ser que um técnico nosso esteja executando uma coisa que não necessariamente a gente (OSCIP) saiba. Então acho que existem algumas falhas nesse processo, que eu não sei se é uma falha do governo ou da nossa relação, da maneira como a gente executa. (Entrevistado 11)

Essa dificuldade do Estado pode estar relacionada a uma leitura do Estado de que o IELO não teria as mesmas condições institucionais e políticas que o Estado de realizar determinadas ações, contudo, também é possível perceber que existe em alguns atores estatais a visão da parceria como um sinal de desobrigação do Estado com a provisão da Política de Prevenção Social à Criminalidade. Dessa forma, a presença constante da CPEC poderia estar

relacionada ainda a uma tentativa de garantir que política se reafirme perante o próprio Estado.

Além disso, a inserção de um parceiro durante todos os processos da política pública exige uma capacidade dos gestores envolvidos em trabalhar de forma compartilhada e democrática. Esse é um grande desafio por diversos fatores: o Estado possui uma posição privilegiada de poder sobre a OSCIP (conforme já demonstrado neste trabalho); a maioria das pessoas que ocupam cargos de direção e coordenação tanto na OSCIP como na CPEC não têm formação em gestão, tampouco experiências de gestão democrática; como não há órgãos ou representantes da sociedade civil que possam mediar a relação entre OSCIP e OEP a qualidade desta fica totalmente vulnerável à capacidade dos indivíduos de promoverem o diálogo sadio, a articulação necessária e o aprendizado coletivo; e uma cultura ainda incipiente no setor público de tomar decisões de forma horizontal.

Outra dificuldade detectada nas entrevistas é que, principalmente nos primeiros anos da política, houve dificuldades por parte dos gestores da política para lidar com questões de cunho ideológico, uma vez que alguns atores encarariam o modelo de parceria como uma política de cunho neoliberal e que sua execução em parceria com o terceiro setor a distancia do Estado.

E também há questões ideológicas, de terceirização do serviço, então o primeiro desafio é romper com essas diferenças e com um ponto ideológico que é muito forte. Mesmo se a política estiver funcionando, se estiver tudo bem, o ponto ideológico você não some com ele. (Entrevistado 03)

Por último, na realização das entrevistas foi identificado um sentimento de desvalorização do IELO perante o Estado. Segundo os entrevistados, a OSCIP era alvo de cobranças excessivas sem a devida valorização do trabalho que seria desenvolvido. Além disso, em alguns momentos, a OSCIP alega receber um tratamento diferente do Estado perante as outras OSCIPs parceiras do poder público mineiro, que teriam maior liberdade para trabalhar e reconhecimento.

Sempre teve (tratamento diferenciado). Não é de hoje. Uma coisa é a questão legal, outra é a questão ser chamado. E o IELO nunca foi chamado a nada, convidado a nada, mas nos bastidores é quem carrega o piano, se tiver qualquer problema na política de prevenção, não cai em cima dos funcionários públicos, cai em cima do IELO. As responsabilidades são do IELO, mas as glórias não são do IELO. [...] Isso tinha um pouco de questão política. [...] Você ouve falar da política de prevenção, mas não ouve falar do IELO. (Entrevistado 02)

O Estado, por sua vez, alega que sempre que há a participação de forma direta do IELO, como do setor de comunicação da instituição, o nome do IELO é divulgado. Porém, em determinados espaços e eventos a logomarca vinculada é realmente só a do Estado, uma vez que ele é o responsável pelos programas, ainda que a sua execução esteja vinculada à uma parceria com o terceiro setor.

7.6 Externalidades

Conforme demonstrado anteriormente neste trabalho, a literatura considera como imprescindível que o OEP cumpra com as suas obrigações em realizar os repasses nas datas exatas, de forma a garantir todos os meios necessários para a execução da parceria. Ainda segundo a literatura, qualquer desvio do parceiro público nesse sentido, por menor que seja, gera uma instabilidade que pode chegar a níveis insustentáveis. Humberto e Martins (2012) demonstraram que no caso de Minas Gerais, o governo estaria garantindo a efetividade desse processo através do cumprimento rigoroso dos repasses. Contudo, no caso da parceria entre a SEDS e o IELO os repasses para a OSCIP em determinados momentos não foram repassados de forma integral e na data exata, o que gerou desgastes.

Segundo o que foi relatado pelos entrevistados, até meados de 2012 o TP entre a SEDS e o IELO conseguiu ser blindado dos cortes de recursos, uma vez que praticamente toda a execução finalística da política de prevenção depende do termo. Ou seja, se fossem feitos grandes cortes de recursos para a política de prevenção, o TP seria inevitavelmente afetado, colocando, inclusive, a existência da política em risco. Dessa forma, os cortes orçamentários da política de prevenção que foram realizados antes de 2012 (que teriam se iniciado a partir de 2010) não afetavam o TP graças ao esforço da CPEC em realizar cortes nos projetos institucionais, que não estão previstos no TP. Esse cenário teria sido modificado em 2013, quando a situação financeira e orçamentária do Estado estava crítica e o TP passou a sofrer com cortes de recursos.

Por exemplo, as Olimpíadas do Fica Vivo! foram canceladas em determinados anos. Teve um ano que não teve projeto institucional nenhum, foi só execução de termo. Com as transferências e tal inclusive de secretários, essa percepção (da importância de se preservar o termo) ficou dispersa assim e começou a se atacar justamente o termo, que precisava reduzir. (Entrevistado 14)

Porém, conforme relatado pelos entrevistados, à época que os cortes se intensificaram aproximadamente 70% dos recursos do TP eram destinados para o pagamento de pessoal e

25% para a manutenção de oficina. Portanto, a partir de cortes no TP a única saída era reduzir pessoal e fechar CPCs.

Como a prevenção tinha só o básico já incorporado na sua dotação própria não dava para cortar da mesma maneira que o prisional e o socioeducativo, se não você para a política de prevenção. Essa sensibilidade sempre esteve presente nos discursos. E dentro dessa perspectiva, em um determinado momento acabou essa sensibilidade: se corta 20% do sistema prisional, tem que cortar 20% da prevenção também. E a gente começou a ter que cortar 20% das pessoas, 20% dos CPCs. E a Secretaria (de Defesa Social) não aceitava isso, mas continuava pressionando e essa pressão de lado a lado foi tão paralisadora que se chegou ao ponto de usar o passivo trabalhista. (Entrevistado 14)

Diante desse cenário de crise de recursos, fez-se uso do passivo trabalhista da OSCIP, o que não é permitido (essa situação teria sido passada para os órgãos de auditoria e controle do Estado). Segundo a OSCIP, isso teria sido feito devido ao recebimento de uma nota de empenho que garantiria o repasse no dia seguinte, mas esse repasse só teria sido recebido três meses depois. A partir desse cenário de crise financeira, segundo relatado pelos entrevistados, a dificuldade de manter a política funcionando era muito grande.

O certo mesmo era que quando não chegasse orçamento era simplesmente parar o TP, demitir todo mundo. Só que ninguém queria bancar essa decisão, de parar a política de prevenção inteira por falta de orçamento. Isso ia ser péssimo politicamente e obviamente tecnicamente também. [...] Então teve esse problema e chegou-se nesse limite de usar o passivo trabalhista e para mim isso foi o início do fim. (Entrevistado 14)

Diante desse cenário o supervisor do TP à época decidiu por deixar essa função, com temor de uma responsabilização legal. Isso demonstra a gravidade das ações que foram tomadas devido à falta de recursos e o limite insustentável que a parceria atingiu.

Considerando essa a situação e que era ano eleitoral, que acabar com a política de prevenção, com o Fica Vivo!, que era uma marca forte do governo, aí apareceu dinheiro pra poder quitar as questões trabalhistas. Mas foi a primeira vez na história que houve fechamento de CPCs. [...] A situação financeira estava uma bomba relógio. Vai chegar uma hora que a gente não vai ter jeito de pagar um funcionário a ser demitido e eu vou ter q ser responsável por, sei lá, 500 trabalhadores que não teriam seus direitos preservados. Então continuar dessa forma, eu ia sacanear essas pessoas, vai ser todo mundo demitido sem receber um centavo. E eu não achava isso certo. No final deu tudo certo, mas o risco era muito alto e eu não estava a fim de ter essa responsabilidade. (Entrevistado 14)

É importante ressaltar que esses cortes de recursos teriam afetado não só a CPEC, mas também as outras áreas da SEDS, uma vez que os recursos para investimento e custeio recebidos pela Secretaria foram muito reduzidos. Essa decisão do governo de priorizar outros

setores, segundo os entrevistados, teria se embasado em uma avaliação realizada em 2010 de que a Defesa Social estaria equacionada e não precisaria de um *upgrade* de investimentos. Porém, como no caso da política de prevenção a grande parte dos recursos é utilizada para despesas do TP, que são despesas básicas, os cortes de recursos significam cortes diretos na área finalística.

Segundo relatado pelos entrevistados, a OSCIP, como dependia do Estado para a realização das suas atividades, recebia de forma apática a diretriz de cortes, uma vez que ela não teria outra alternativa. Nesse cenário a OSCIP sofreu com cortes substantivos na sua área meio, como o setor financeiro e de RH. A garantia da qualidade dos processos de controle, portanto, poderia ter sido ameaçada diante da redução de funcionários. Contudo, a OSCIP teria realizado um grande esforço de eficiência e conseguido manter, dentro das limitações, a qualidade dos procedimentos realizados.

O esforço da OSCIP na garantia da eficiência as atividades meio é ainda mais considerável tendo em vista que, mesmo diante desse cenário de contenção de recursos, novos CPCs foram inaugurados, seguindo diretrizes do governo. Além disso, a SEDS teria proposto para a CPEC cortes no número de técnicos nos programas de base local de dois para apenas um, que seria responsável por desenvolver todas as atividades de ambos os programas (Mediação de Conflitos e Fica Vivo!), o que demonstra um desconhecimento por parte da SEDS das peculiaridades da política de prevenção.

Foi um esforço de eficiência que eu nunca vi no Estado. A parte financeira (da OSCIP) ficou com duas pessoas, o RH com 3, de 20 ou 17 assim que tinha antes e o serviço aumentou, porque aumentou CPC ainda nesse contexto de corte. Foi uma insanidade de alguns secretários que passaram por aqui. A área meio por mais que se enxugasse, e a gente reduziu a área meio em 80%, isso representava 1% do orçamento geral, você tinha tipo 500 oficineiros. (Entrevistado 14)

Durante esse período, bem como durante a mudança de governos que ocorreu no início de 2015, a CPEC e o IELO encontraram grandes desafios para lidar com as equipes que atuavam na execução direta da política, uma vez que o temor pelo fim da política de prevenção era muito grande. Como esses atores estão distantes da esfera governamental e das suas dinâmicas e não são resguardados pelo Estado, havia um grande temor do que poderia acontecer.

Segundo relatado pelos entrevistados, a transmissão dos gestores da política para as equipes era muito em um sentido político, de afirmar que apesar do momento difícil e de instabilidade havia confiança na continuidade da política. A transmissão do IELO, por sua

vez, restringia-se a preocupação de realizar na data exata os pagamentos dos funcionários, mas que não estariam confiantes na negociação política como os gestores da CPEC, então, uma vez que não houvesse dinheiro, não teria como manter a execução da política de prevenção.

A gente (funcionários do IELO) precisava entender que é um programa de governo, que é fato que passa por situações de desestabilidade. A gente trabalhava sempre com duas dimensões muito diferentes. Então a OSCIP não entrou nessa esfera de tentar fortalecer a política, ela estava preocupada com a dimensão trabalhista, com a execução do TP para que as pessoas tivessem garantias trabalhistas. Só que quando isso chegou para o técnico, foi um caos [...] Trazer essa dimensão de política para os técnicos, quase que a gente para a política. Eles receberam isso como “acabou, está acabando”. (Entrevistado 10)

Outra questão importante de ser ressaltada e que tem determinado impacto em todos os âmbitos de execução da política de prevenção é que, desde a sua implementação, ela encontra dificuldades para ter o respaldo institucional e o empoderamento desejáveis.

A prevenção, nos primeiros anos, era o patinho da Defesa Social. Ela era vista ainda com muita reticência, com muita desconfiança, a Secretaria na época não entendia muito bem o que era aquilo [...] Eu coloquei a prevenção debaixo do meu braço e assumi todas as brigas possíveis e imagináveis. Isso vai acontecer, vai ter dinheiro e ninguém toca a mão na prevenção. Foi assim que eu consegui fazer com que ela sobrevivesse naquele momento histórico, foi assim que eu consegui dinheiro, assim que fiz ela crescer. (Entrevistado 01)

Isso poderia ser percebido, por exemplo, na execução da política de prevenção por meio de uma Coordenadoria Especial, em contrapartida ao status de Subsecretaria que outras áreas mais tradicionais de segurança pública detêm, como a Administração Prisional e o Atendimento às Medidas Socioeducativas. Para os gestores da CPEC, esse seria um sintoma de desconhecimento das atribuições da CPEC e de uma subvalorização dessa área da segurança pública.

O nosso plano no momento inicial era até o final da década, transformá-la em uma subsecretaria. [...] Eu acho que houve um erro de planejamento na virada de 2010 para 2011 quando houve uma reestruturação. Naquele momento eu entendi que era um rebaixamento, não há dúvida, apesar das Coordenadorias estarem diretamente vinculadas ao gabinete do secretário. Mas Coordenadoria é algo insignificante diante de uma Secretaria que passou a ter várias Subsecretarias. [...] Eu diria que a prevenção perdeu status político interno, certamente. Ou melhor, não avançou, não cresceu como poderia. Ou não alcançou a posição institucional que me parecia mais adequada, que é o status de subsecretaria. (Entrevistado 01)

Prioriza-se a alocação de recursos inclusive para prender, para integrar polícias e, por último, é que se pensa em recursos para a estratégia de prevenção à criminalidade. Isso é um erro grave e crônico da constituição de uma política de segurança pública, que obviamente resultou nos não resultados que a gente tem percebido nos últimos anos. (Entrevistado 14)

É preciso levar em consideração, portanto, que a parceria entre a CPEC e o IELO existe em um ambiente inóspito, ainda muito dominado por políticas conservadoras e tradicionais de segurança pública e que sempre demandaram grandes esforços políticos, financeiros e institucionais da SEDS. A natureza vanguardista da Política de Prevenção Social à Criminalidade dentro da segurança pública teria contribuído, portanto, para que a política tivesse dificuldades em encontrar um maior espaço nas agendas governamentais, uma vez que, conforme relatado por seus gestores, a luta pela sua manutenção e sobrevivência dentro da SEDS tem sido constante.

A segurança pública é um ambiente muito inóspito, é um ambiente muito fechado a novas ideias. Então tem que tomar cuidado com isso, para não se fazer uma análise destoada do contexto. O ambiente é muito inóspito para a CPEC. Porque a tendência da agenda de um Secretário, sendo ele o mais virtuoso, é cuidar do prisional e do socioeducativo. Sobra pouco tempo e sobra pouco recurso institucional pra cuidar da prevenção. (Entrevistado 16)

A SEDS não planeja a prevenção. Quem planeja a prevenção é quem está na prevenção. Quem está na prevenção é que luta por recurso, não é a SEDS que fala “vamos discutir a prevenção agora porque eu preciso de alguém que entende disso pra fazer tal coisa”. (Entrevistado 04)

Ainda que a CPEC seja muito presente na condução do TP e busque cumprir da melhor forma possível o seu papel, acredita-se que um alinhamento mais estratégico com a SEDS, de um lugar mais próximo do gabinete do Secretário, poderia contribuir para o desenvolvimento do TP. Mas, além de discutir o nível de prioridade que o gabinete do Secretário de Defesa Social deveria conceder à política de prevenção, acredita-se que o fortalecimento dessa política pública está muito relacionado a transformações que as instituições e a própria sociedade deve fazer, no sentido de repensar as estratégias tradicionais de segurança pública e o quanto elas têm se mostrado ineficientes no combate efetivo à criminalidade.

7.7 Avaliação da Parceria entre a SEDS e o IELO e do Modelo Mineiro de Parcerias

Tendo em vista os diversos atores envolvidos na execução da parceria entre a SEDS e o IELO, bem como os contextos diversos em que a execução dessa parceria se deu, é importante identificar qual é a avaliação feita da parceria segundo a visão desses atores. Além

disso, também serão apresentadas as percepções desses atores em relação ao modelo mineiro de parcerias.

Para os gestores da política responsáveis pela implementação da Política de Prevenção Social à Criminalidade no Estado de Minas Gerais e pela celebração da parceria com o IELO, a grande contribuição da parceria foi do ponto de vista da gestão, ou seja, de um grande apoio para a implantação dos CPCs, para a seleção de pessoal e o desenvolvimento do corpo técnico, que seria um fator determinante para o sucesso da política.

Para os gestores atuais responsáveis pela política, a grande importância da parceria estaria restrita à sua condição de ter tornado viável a execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade, conforme demonstrado no início deste trabalho.

Então naquele momento histórico a forma mais ágil de responder a isso sem ser de uma forma estruturante foi esse modelo, foi a condição de existência que se deu para essa política. Então você me pergunta qual foi a importância, foi a única via institucional possibilitada naquele momento. Então tendo em vista isso, a gente tentou tocar essa via da melhor forma possível. (Entrevistado 05)

De forma geral, todos os atores do Estado reconhecem os benefícios do desenvolvimento de capacidade gerencial pela OSCIP, que teria contribuído para uma maior organização das áreas de RH e financeira. Além disso, em todas as auditorias realizadas o IELO teria sido elogiado pelos auditores pela boa organização.

O IELO também já foi premiado pela SEPLAG como reconhecimento pela excelência em gestão da OSCIP. Para os atores da SEPLAG, o TP entre a SEDS e o ELO é um “termo maduro” e um “termo referência”. Para a SEPLAG isso significa que cada ator envolvido tem conhecimento do seu papel e domínio dos modelos desenvolvidos pela SEPLAG; que o termo não depende tanto do apoio da SEPLAG para ser executado; que os atores têm compreensão do modelo e propriedade da política; que as notas aferidas são sempre a contento; e que na execução não apresenta muitos desvios do que foi pactuado.

O que é pactuado, o que é posto como planejamento, via de regra, tem a execução boa. Não é 100% mas é sempre acima de 80%, sem muitas distorções do que é planejado. A execução não nos traz grandes dores de cabeça. Existe na relação entre a SEDS e a OSCIP na relação do dia a dia, talvez nos dê um diagnóstico que há um descolamento, um problema na relação, mas que ainda não afeta os bons resultados aferidos nas Comissões de Avaliação. As notas talvez sejam as maiores. (Entrevistado 08)

Em relação às notas atribuídas à OSCIP, que são definidas a partir da ponderação das notas dos indicadores e metas e dos produtos que foram pactuados no plano de trabalho,

acredita-se que a CPEC deve realizar análises e reflexões contínuas quanto ao grau de desafio das metas propostas para a OSCIP. Segundo o que foi captado nas entrevistas, as metas para o TP estariam há algum tempo sendo replicadas e mantendo dessa forma o *status quo* da parceria. Isso estaria relacionado às restrições orçamentárias enfrentadas pela CPEC, conforme demonstrado anteriormente.

Não tem orçamento para incrementar, para pensar em metas mais desafiadoras. [...] Na construção da meta eu não vejo dificuldade, mesmo porque você não tem espaço para discutir, para debater porque não tem recurso. Na verdade vem sucateando. O IELO sempre responde muito objetivamente, no que eu percebo, não se opõe em questão de ajuste de meta, desde que ele observe exequibilidade diante do montante de recurso. (Entrevistado 17)

Nesse sentido é válido destacar ainda que os indicadores atuais da política de prevenção são praticamente os mesmos indicadores do TP, já apresentados anteriormente no escopo deste trabalho. Isso demonstra como a avaliação da parceria está extremamente vinculada à própria avaliação da política de prevenção. Acredita-se que esse é um ponto que precisa avançar, afinal avaliar a parceria não é o mesmo que avaliar a política. Uma vez que a responsabilidade pela política pública é do Estado ele deve ter mecanismos próprios de avaliar se os resultados alcançados respondem de forma satisfatória aos seus objetivos. Por exemplo, realizar capacitações de equipe com determinada frequência é, de fato, uma meta compatível com as atribuições da OSCIP; já mensurar qual o impacto que o Programa Fica Vivo! ou o Programa Mediação de Conflitos gera em determinado território é uma atribuição do Estado.

Sabe-se que o desenvolvimento de indicadores capazes de mensurar o alcance de determinados objetivos é um grande desafio para a Administração Pública como um todo, que possui uma cultura ainda incipiente de monitoramento e avaliação. Porém, acredita-se que a CPEC precisa enfrentar esse desafio e avançar nesse sentido para dispor de ferramentas que possam colaborar para o aperfeiçoamento das suas ações.

Eu acho que existe uma confusão, no meu entendimento, você exigir do IELO avaliação de resultado da política, que aí é muito a meu ver. Pode se exigir do IELO uma avaliação da gestão, que é o que diz respeito a ele. Porque essa visão de que eles que têm que fazer a política, não é a meu ver correta. Porque a política é feita pelo Estado, o Estado é que escolhe o parceiro, é o Estado que determina para ele o que eles tinham que fazer. Aí então vai exigir que eles avaliem o resultado de tudo? Até porque tem outros atores, tem a polícia, tem o sistema de justiça, tem outros atores que precisam ser avaliados também nessa política. (Entrevistado 03)

Tinha e ainda se tem uma ideia de que avaliar negativamente o IELO seria avaliar negativamente a política. A gente deixou de apontar e avaliar negativamente algumas coisas do parceiro fazendo uma fusão entre TP e política. Porque o IELO hoje em dia a gente nem consegue pensar ele como uma instituição que é outra coisa que não seja a política e eu acho que ele se confunde com a própria a política também. (Entrevistado 07)

Segundo a percepção da SEPLAG, devido à longa existência do TP, muitas vezes a OSCIP adota uma postura comodista em relação às inovações propostas pelo OEP. Além disso, a SEPLAG considera que a OSCIP tem um poder de negociação muito maior do que deveria, devido a sua origem (fomentada pelo Estado), gerando uma situação de dependência para o Estado.

Então cria um pouco essa dependência no sentido de que você não pode abrir mão a qualquer hora, então fica sujeito à pressão de negociação. Por exemplo: a diretoria do ELO. O coordenador da política de prevenção não concorda com a maneira como a diretoria é montada hoje e o Estado paga toda a estrutura, desde o estagiário até o diretor presidente. Aí ele vai e coloca que não concorda e propõe uma mudança. Aí o diretor do IELO fala: se mudar a gente rescinde o termo, a gente só executa se for desse jeito. Aí o Estado fala: beleza. Entendeu? Você não tem a mesma pressão de negociação porque, hoje, você depende daquela entidade para executar. (Entrevistado 17)

Já o Estado, por outro lado, se utiliza da estrutura da OSCIP, custeada pelo TP, para realizar algumas atividades de sua competência (como a da supervisão metodológica). É válido ressaltar ainda que em cenários de crise, como o que a parceria entre a SEDS e o IELO atravessou, o modelo fica muito prejudicado, uma vez que o Estado não consegue cumprir com o seu papel. Isso faz com que, devido à supremacia do interesse público, a OSCIP se sujeite às demandas do Estado, ferindo os pressupostos da autonomia e do planejamento realizado.

Sempre com quem o Estado se relaciona sofre. Mas talvez pelo fato de haver essa lógica do planejamento e eles (OSCIPs) serem cobrados por isso, apesar de ser um ponto em que eles são bem compreensivos, pode originar esse maior conflito [...] E muitas vezes o tensionamento é fruto disso, do Estado não conseguir cumprir o papel dele. (Entrevistado 17)

Essa questão financeira e orçamentária tensionou a crise das relações. Então além de se ter uma cobrança excessiva na OSCIP ainda não se pagava teoricamente por esse risco. Então isso de alguma maneira empoderou a OSCIP para ficar mais ferrenha nos seus posicionamentos. E esse posicionamento gerou um stress pessoal de algum diretor e coordenador com os diretores da OSCIP que tornou insustentável o trabalho, as pessoas se desrespeitavam no dia a dia. (Entrevistado 14)

É relevante pontuar ainda que a OSCIP fornece à SEDS informações que são estratégicas no desenvolvimento das ações dos programas. Essas informações dizem respeito a aspectos que influenciam a dinâmica criminal dos territórios atendidos e são sistematizadas por meio de relatórios periodicamente encaminhados às diretorias dos programas e levados pela SEDS aos fóruns de discussão adequados a cada caso. Além disso, todos os dados e informações acerca dos atendimentos (como quantidade de atendimento, perfil do público atendido, entre outros) são captados pela OSCIP e fornecidos para o Estado.

Avalia-se ainda que a parceria com o IELO favoreceu a criação de um campo extremamente fértil para o conhecimento e a qualificação profissional, principalmente nos primeiros anos da política, quando havia muitos desafios e oportunidades, além de recursos que permitiam capacitações constantes dos funcionários.

Eu acho que se formou ali na prevenção nessa época (nos primeiros anos) um corpo técnico com uma especialização tão grande que hoje eles são pessoas de referência em outros campos inclusive. Depois a gente exportou esse pessoal, por exemplo, na Prefeitura (de Belo Horizonte) tem uma dezena deles, uma parte deles abriu uma OSCIP também, evoluíram mesmo. (Entrevistado 03)

Atualmente, a grande maioria das diretorias dos programas é composta por ex-funcionários do Instituto Elo, que desempenharam diversas funções na política, como técnicos sociais, gestores e supervisores. Acredita-se que o aproveitamento do *know how* técnico dessas pessoas é um fator que contribui para o desenvolvimento da política, uma vez que muitas vezes os gestores da Administração Pública estadual, responsáveis pela formulação e o desenvolvimento de políticas públicas, não têm tamanha apropriação do objeto de trabalho. Contudo, acredita-se que o grande conhecimento técnico existente na CPEC precisa se articular mais com conceitos de gestão de políticas públicas, como planejamento, orçamento e avaliação. Essa é uma reclamação do IELO em relação à composição da CPEC, como fica evidente na fala dos entrevistados.

Existem poucas pessoas na minha percepção preparadas para fazer uma avaliação interna dos programas. Existe ainda uma instabilidade muito grande dos profissionais dentro do Estado para executar a política, quase ninguém é de carreira, entende muito pouco de política, de planejamento financeiro. [...] No limite, no cargo de coordenador você tem que ter alguém que entenda de orçamento, de como o dinheiro vai ser gasto, de onde ele vem, a pessoa pode até aprender isso, mas ela dá muita canelada. A gente já teve problemas gravíssimos aqui de não receber recurso porque a pessoa não entendia onde que ela tinha que colocar um documento ou o que aquele documento valia [...] Não é só conhecimento técnico sobre o programa que vai definir se o programa vai funcionar, você pode ter alguém no cargo (de

diretor) que entenda, mas outra pessoa tem que entender do dinheiro, de como faz para conseguir o recurso, para alocar, para planejar financeiramente isso. (Entrevistado 11)

Em relação às equipes que atuam diretamente na execução da política e que são funcionários da OSCIP, considera-se que elas são extremamente estratégicas para a execução da política. As equipes possuem o *know how* de execução, o domínio da metodologia, o conhecimento da dinâmica dos territórios, além de grande contribuição na redefinição de ações, iniciativas e prioridades da política. Contudo, essa apropriação da política por esses atores estaria muito mais relacionada às orientações e ao acompanhamento das diretorias dos programas do que às diretrizes emitidas pela OSCIP.

Se eu pensar que os técnicos e os supervisores são do IELO, eles fazem a política. [...] É isso que eu estou tentando pensar aqui, o que é o Instituto assim. Porque se os gestores e os técnicos eles conseguem fazer um bom trabalho e sustentar essa política, mas graças as nossas orientações e ao esforço que a gente faz, eu acho que o IELO continua sendo e deve continuar sendo, enquanto a gente não conseguir encontrar outra forma, um contratador. Porque das vezes onde a gente deixou que eles ocupassem esse lugar de orientação e de direção não deu certo. (Entrevistado 07)

Para alguns atores envolvidos com a implementação da política de prevenção no Estado, a longevidade da parceria, que já dura mais de dez anos, seria um fator representativo do seu sucesso. Através dessa relação longa teria sido possível criar rotinas administrativas e gerenciais, que seriam fundamentais para o desenvolvimento da política pública.

Se há uma lição a ser tirada dessa parceria do IELO com a prevenção foi a continuidade, foi a solidez. [...] Essa lógica de mudar o todo tempo é péssimo. Minha avaliação é que os dez anos de parceria com o Elo, entre mortos e feridos, teve mais resultado positivo do que negativo. Ela deveria ser uma referência inclusive de uma experiência, de um *case* virtuoso para a SEPLAG. Para mostrar que é possível, sob certas condições, mesmo com os desgastes que se acumularam ao longo do tempo, que são naturais. (Entrevistado 01)

Entretanto, para os gestores mais recentes da política de prevenção, essa longevidade é fruto da dificuldade de se encontrar outra via institucional possível para a execução da política. Nesse sentido, buscou-se constantemente aperfeiçoar o TP com o IELO.

Eu não tinha outra alternativa, era a via institucional disponível. Não é uma decisão que o coordenador toma, essa política não é minha, tem um TP que estava legitimando aquilo. Então não é se eu estou ou não satisfeito, a gente tentou o tempo inteiro qualificar essa relação, a via institucional que foi apresentada. Que a gente pautou em alguns momentos outras possibilidades, a gente pautou. (Entrevistado 05)

Em relação à avaliação do modelo de parceria feita pelos atores da OSCIP e do OEP, a maioria aponta para um modelo que possibilita avanços do ponto de vista técnico (planejamento, controle, transparência, entre outros). Porém, do ponto de vista da execução prática ele produz diversas dificuldades e desafios. Uma delas é a falta de clareza quanto ao papel de cada um dos atores envolvidos na parceria, o que faz com haja desvirtuamentos dos papéis que são desejáveis.

Um exemplo disso é o papel da SEPLAG, que muitas vezes atua como um mediador dos conflitos entre o OEP e a OSCIP. O papel da SEPLAG, segundo a legislação, é de ser um órgão de apoio aos atores envolvidos, de forma a garantir a boa execução dos pressupostos do modelo, além de buscar constantemente aperfeiçoá-lo. No caso das reuniões da CA do Termo de Parceria entre a SEDS e o IELO, por exemplo, muitas vezes a SEPLAG era chamada a intermediar determinadas questões e a dar encaminhamentos formais para os problemas, o que seria uma forma de ingerência da SEPLAG.

O papel de cada ator está desenhado primeiramente na legislação de forma pouco clara e na execução muitas decisões acabaram sendo levadas pra SEPLAG. Mas eu acho que isso cabe repensar, porque as decisões das parcerias devem ser tomadas pelos parceiros. A SEPLAG não tem competência institucional para definir política de prevenção e nem propriedade. A SEDS é quem conhece disso e a entidade parceira pode colaborar nesse processo. [...] A SEPLAG deve voltar atrás para ser de fato um órgão de apoio à execução, não nos cabe interferir nas pastas do dia a dia nem das parcerias [...] Não somos mediadores de conflito, advogados dessa relação. Esse foi um grande achado, descaminho, há uma confusão no papel dos atores envolvidos no modelo. (Entrevistado 08)

Em relação ao instrumento Termo de Parceria, diversos atores tanto da OSCIP como do Estado o consideram a sua ideia como inovadora, uma vez que busca uma aproximação do poder público com o terceiro setor através regido por premissas de flexibilidade, aproveitamento de *know how* e maior celeridade dos processos. Principalmente os atores do IELO, que já tiveram experiências de outras modalidades de parcerias, destacam os benefícios do Termo de Parceria.

Para mim, é o melhor instrumento do Estado para controle de recursos públicos. E não se compara a qualidade do instrumento TP com nenhum outro. O TP, ele é acompanhado quase que diariamente pelo OEP. Ele diminui assim substancialmente a possibilidade de fraude, a possibilidade de desvios de execução, há um controle muito efetivo tanto financeiro quanto na execução. (Entrevistado 15)

Um dos modelos mais exitosos principalmente para dar resposta para a sociedade no que se refere a controle de recurso e a maneira como se deve ser executada uma política. Comparação com convênios, o IELO já saiu dos

convênios por causa disso. Muda-se muito a demanda ao longo do ano, o programa de trabalho não é seguido, a prestação de contas só faz no final. (Entrevistado 11)

Contudo, apesar desses benefícios, o modelo ainda é pouco difundido e utilizado no governo estadual. Atualmente, segundo informações do site da SEPLAG, existem somente sete TP vigentes em todo o Estado, enquanto outros instrumentos de contratualização são utilizados em maior escala, como é o caso dos convênios.

Uma avaliação feita pela SEPLAG em relação ao modelo é que ele se tornou elitista e puramente fruto de uma demanda governamental, uma vez que as políticas públicas executadas via TP foram escolhidas por um grupo restrito do governo, sem um debate maior com a sociedade, inclusive para contribuir na construção das políticas públicas. Isso teria levado na prática a um baixo número de entidades qualificadas como OSCIP pelo poder público mineiro, uma vez que a única vantagem para uma entidade em ter o título de OSCIP é a possibilidade de celebrar TP com o Estado. Porém, durante muitos anos o poder público não fez uso do concurso de projetos, ou seja, como as regras para seleção não eram tão claras e democráticas houve um baixo interesse das entidades. O modelo, portanto, foi visto como elitista e puramente por demanda governamental.

A gente tem poucas entidades parceiros do governo hoje e isso é ruim. E a maioria dessas entidades que está executando hoje com o governo foi escolhida de forma discricionária, talvez careça então de um pouco de legitimidade a continuidade dessas políticas públicas. Começar legitimar o modelo e as escolhas inerentes a ele (através da realização de concurso de projetos). (Entrevistado 08)

A partir de avaliações do modelo de parceria com OSCIPs realizadas pelo NCPO, atualmente existe uma proposta em andamento para que sejam realizadas mudanças no modelo de OSCIP mineiro e que seja implantado no Estado o modelo de OS. A proposta de implantação de um modelo OS surgiu a partir da constatação de que, ao longo de 12 anos de execução do modelo, foram celebradas muitas parcerias no Estado que possuem nítidas características de contrato de gestão (instrumento de contratualização previsto no modelo OS federal), ou seja, políticas que preveem a transferência da manutenção ou gestão de um determinado equipamento ou atividade pública. Alguns exemplos seriam o caso das parcerias com OSCIPs para a gestão do espaço físico do Plugminas e da gestão e operacionalização integral de uma atividade como é o caso da Orquestra Filarmônica³¹.

³¹ Mais informações acerca dessas parcerias podem ser encontradas no site da SEPLAG: <http://www.planejamento.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/termos-de-parcerias-vigentes>. Último acesso em: 30 out. 2015.

Ainda que o modelo mineiro de parceria com OSCIP seja híbrido, conforme vimos anteriormente, uma vez que combina características do modelo OS e OSCIP federais, não é desejável que se tenha a parcerização de políticas públicas com características evidentes de um contrato de gestão sob o mote de TP. No caso de parcerias com OSCIP, como o objetivo do poder público é de fomentar determinadas políticas públicas, o grande foco são nos resultados. No caso de parcerias com OS, como o objetivo é a gestão e operação de uma atividade ou serviço público, ainda que os resultados sejam importantes, a questão gerencial tem maior relevância. No contexto de Minas Gerais foi dado, portanto, o mesmo tratamento para políticas públicas com características muito distintas, com volumes de recursos igualmente distintos, o que não é tão desejável, uma vez que elas são submetidas aos mesmos procedimentos de controle de meios e procedimentos.

Outro ponto que motivou a proposição do modelo OS no Estado foi a aprovação da lei federal nº. 13.019 (Marco das OSCs), que possui caráter de abrangência nacional, ou seja, os estados e municípios deverão obrigatoriamente dispor de legislações para parcerias com as OSCs. No contexto de Minas Gerais, como a redação legal do Marco das OSCs traz que as disposições da lei são aplicáveis no que couber à legislação federal de OSCIP, isso traz certa insegurança para o modelo OSCIP, uma vez que ele estará sujeito a interpretações jurídicas do que lhe cabe ou não a nova lei.

Isso traz certa insegurança jurídica não só ao modelo OSCIP mineiro, mas aos modelos OSCIPs que existem pelo país a fora. Esses modelos ficam com uma grande insegurança jurídica, porque vai depender do que vai ser interpretado em relação ao que cabe ao marco regulatório das OSCs. (Entrevistado 08)

Além disso, segundo a SEPLAG, a legislação de OSCIP mineira seria muito próxima ao marco regulatório das OSCs. O terceiro e último ponto que teria motivado a proposta de criação do modelo OS foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923³² referente ao marco legal das OS impetrada em 1998 e que teve julgamento final no início de 2015. A partir desse julgamento final, foi definida a constitucionalidade do modelo OS, ainda que com algumas alterações (como que a concessão do título federal de OS não seja por meio de ato vinculado; que impere a pessoalidade; que haja um processo de seleção público e transparente, entre outros). Ou seja, o modelo não possui mais insegurança jurídica como em 2003 quando foi construído o modelo mineiro de parcerias com OSCIPs.

³² O acompanhamento processual da ADI 1923 pode ser realizado no seguinte link: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1739668>. Último acesso em: 30 out. 2015

O modelo OS atualmente possui mais segurança jurídica que o próprio modelo OSCIP, sob o qual impera uma insegurança muito forte tendo em vista o marco regulatório das OSCs. Esse contexto global nos motivou a encaminhar alterações no nosso modelo OSCIP e de trazer o modelo OS pra Minas Gerais, porque cumpre com demandas que o próprio poder público pode ter e de forma paralela a gente pode ajustar vários pontos no nosso modelo OSCIP. A ideia é ter dois modelos bem instalados e estabelecidos, OS e OSCIP, e teríamos o marco regulatório das OSCs gerenciado pela Secretaria de Estado de Governo, com Termos de Fomento e Colaboração. (Entrevistado 08)

Essa discussão do modelo é relevante para a política de prevenção, uma vez que abre novas possibilidades futuras de parcerização da política. Atualmente, como o IELO é responsável por praticamente toda execução da política pública e o Estado, por sua vez, é quem realiza a gestão dos espaços públicos (CPCs), o formato é, de fato, próximo ao de um TP. Contudo, segundo o entendimento atual da SEPLAG, o formato de TP é mais indicado para a execução de projetos (atividades menores com início, meio e fim bem definidos) com um relativo menor aporte de recursos financeiros. Nesse sentido, seria desejável que o TP entre a SEDS e a OSCIP parceira se transformasse em um Contrato de Gestão, uma vez que a Política Social de Prevenção à Criminalidade não é um mero projeto de determinado governo.

O formato de parceria da política de prevenção hoje é próximo de um TP, mas para mudar para um contrato de gestão basta um detalhe [...] Caso se entenda que existe a execução da política nos CPCs, ou seja, que a execução se dá no CPC e que a entidade pode cuidar mais dessas atividades, nos parece muito a lógica de uma OS com Contrato de Gestão. [...] E também a magnitude dessa parceria a torna mais próxima de uma possibilidade futura de um Contrato de Gestão. Eu não sei é desejável ter um TP tão grande, de forma tão capilarizada e complexa em vários territórios. (Entrevistado 08)

Em relação à supervisão do TP entre a SEDS e o IELO, foi relatado que há uma dificuldade muito grande par colocar em prática alguns dos principais pressupostos do modelo, como o da flexibilidade. Isso estaria relacionado, como demonstrado anteriormente neste trabalho, à cultura de controle formal realizada sobre o modelo, principalmente pelos órgãos de controle.

Então ao mesmo tempo em que a gente tinha a obrigação de fazer diferente, de fazer com que o instrumento seja flexível, seja dinâmico e consiga atender às expectativas da política pública, você tinha processos muito rigorosos da CGE, da auditoria setorial que nos impediam de fazer grandes transformações. Então o mais difícil nesse processo todo foi conseguir alinhar a perspectiva de ser um TP flexível, que garanta a possibilidade de execução mais dinâmica da política pública e ao mesmo tempo atender aos requisitos de controle que o governo estabelece. (Entrevistado 14)

Outra dificuldade relatada pelos supervisores do TP diz respeito às dificuldades de relacionamento com a OSCIP parceira, que atravessa não só questões de natureza jurídica e contratual, mas sim interpessoais. Essa dificuldade teria sido agravada com o aumento do desgaste entre o OEP e a OSCIP ao longo do tempo de parceria.

É outra pessoa jurídica que está lidando com aquela política pública e é como se fosse uma relação mesmo, com todas as dificuldades de entendimento, perspectiva, visão de futuro e isso precisa ser lidado todos os dias. [...] Às vezes, o diretor (do programa) tinha uma perspectiva para executar o programa e achava que para isso bastava, por exemplo, contratar três pessoas para um determinado setor e assim executar. A OSCIP via diferente. E o fato de ver diferente fazia com que se gastassem quatro ou cinco meses discutindo como precisa se dar aquela mudança, aquele projeto sendo que se fosse executado direto (pelo Estado) no primeiro mês estava sendo executado. (Entrevistado 14)

Nesse sentido, para alguns atores envolvidos com a política de prevenção, o TP ideal entre a SEDS e a sociedade civil deveria ser menos rigoroso em seus aspectos metodológicos, técnicos e legais. Em relação aos projetos de base local, por exemplo, dessa forma seria possível incentivar os próprios territórios a criar soluções para os seus problemas, que são específicos e diferentes de outra localidade. Nesse sentido, o poder público deveria agir como um agente incentivador de ações locais e não de concentração de saber, como o que existe a partir da parceria com uma grande OSCIP responsável pela execução das atividades da política em todos os territórios.

Quando começou o FV!, o primeiro oficinairo que o programa teve, eu não vou lembrar o nome dele, mas ele já fazia política de prevenção. A política de prevenção era baseada em uma estratégia que ele teve: ele juntava os jovens, colocava eles para jogar bola, conversava com eles, ele colocava gangues rivais para jogarem bola juntas, com isso, com essa ação simples que ele desenvolveu lá no Morro das Pedras ele conseguia dar resposta ao fenômeno da violência lá naquele local. É desse tipo de ação que a gente precisa. (Entrevistado 14)

O mesmo fenômeno de concentração aconteceria para a participação social, que fica restrita a uma OSCIP parceira capaz de responder a todas as exigências do modelo, mas que atua de forma muito distante das realidades locais. Segundo esses atores, o ideal seria a celebração de TP com os atores e instituições locais, que já realizem ou que poderiam realizar projetos capazes de provocar a transformação que se espera.

Essas propostas são muito próximas aos pressupostos do PMDI em vigor no que tange a gestão participativa, uma vez que o discurso governamental que sustentou a criação do

modelo buscava a priorização de estratégias a partir da percepção local e que permitissem a participação ativa da sociedade local, que não seria somente receptora de políticas públicas.

Esses tipos de parcerias se articulariam ainda com os conceitos de comunidade defendidos por Rousseau (apud SANTOS, 1998), à medida que para o autor a comunidade deve ser resguardada como um todo, de modo a permitir que ocorram interações de natureza política entre os próprios cidadãos. Isso garantiria ainda, segundo o autor, que a vontade geral de uma determinada comunidade pudesse sobressair sem distorção. Para isso, conforme demonstrado anteriormente neste trabalho, Rousseau (apud SANTOS, 1998) propõe que caso existam associações, que elas sejam pequenas, no menor número possível e que não haja desigualdade de poder entre elas. As recomendações do autor são pertinentes para o contexto atual, uma vez que à medida que o terceiro setor é cada vez mais invocado para colaborar na resolução dos problemas públicos, se as regras do jogo forem elitistas como parece ser o caso do modelo mineiro, o próprio terceiro setor pode se tornar uma fonte de corporativismo.

Essa advertência do autor se faz ainda mais pertinente para o caso da política de prevenção e do modelo de parceria à medida que as organizações do terceiro setor ao celebrarem parcerias com o poder público passam a ter um maior poder de agir sobre determinado problema do que outros atores excluídos deste processo que, por não conseguirem vencer as barreiras legais ou por simplesmente não conhecerem o processo, têm seu potencial de contribuição desperdiçado.

7.8 Concurso de Projetos para seleção de OSCIP parceira

Conforme demonstrado anteriormente neste trabalho está sendo realizado um concurso de projetos neste momento para a seleção de uma OSCIP parceira para a cogestão da Política de Prevenção Social à Criminalidade. A realização do concurso, conforme relatado nas entrevistas, está relacionada a uma decisão do governo estadual empossado no ano de 2015. Essa decisão, por sua vez, seria uma decisão que buscaria sanar com um “vício de origem”.

O IELO nasceu a partir de uma provocação, de um alinhamento com o governo para responder a esse TP. Então é um vício de origem. Não tinha uma OSCIP com *know how* com trabalho consolidado, com uma experiência que o Estado admirava e o Estado então queria fomentar aquele trabalho da OSCIP para que ele pudesse multiplicar, para que ele pudesse ampliar a oferta daquele trabalho. Não existia. (Entrevistado 05)

O objetivo principal, portanto, seria a realização de um processo democrático de seleção de uma OSCIP parceira, abrindo a possibilidade de concorrência pública para que o IELO possa continuar ou outra OSCIP que apresente uma proposta mais viável possa atuar

em parceria com a SEDS. O principal objetivo, portanto, é garantir a seleção de uma entidade parceira de forma mais legítima e democrática.

Agora se o IELO começar, não começou porque veio de uma trajetória anterior, continuou porque ganhou uma concorrência pública ou perdeu porque de fato apareceram outras OSCIPs que tinham melhores condições de atender essa política. Então foi uma decisão política, estratégica. (Entrevistado 05)

Em relação a não realização de um projeto de concursos anteriormente, o gestor da política de prevenção relata que a CPEC não possuía respaldo institucional o suficiente para promover a realização do concurso. Dessa forma, a celebração de sucessivos Termos Aditivos não estaria relacionada à plena satisfação do OEP em relação ao desempenho da parceria com o IELO, mas sim à ausência de condições para promover um concurso.

Como havia um respaldo legal e o IELO sempre respondeu gerencialmente bem à execução desse recurso, então houve certo conforto de ir se renovando esse termo desde 2005. É um TP q passou por todas as certificações, sempre foi utilizado pela SEPLAG como modelo, um exemplo [...] Em 2013 a SEPLAG estava premiando o IELO como OSCIP modelo, como que a CPEC decide abrir algo sendo que a SEPLAG estava inclusive usando esse TP como modelo de sucesso? Eu precisava de um respaldo da SEDS ou do governo, da própria SEPLAG. Então agora nesse governo que veio uma diretriz, eu tenho documento assinado pelo Secretário dizendo para fazer o concurso. Então isso que me dá de alguma forma o caminho, a abertura institucional para bancar a mudança. (Entrevistado 05)

Uma dificuldade inicial encontrada pela CPEC está relacionada às determinações da legislação de OSCIP quanto ao concurso de projetos. O decreto, a partir de uma interpretação literal, diz respeito à abertura para que as OSCIPs apresentem ao Estado possíveis projetos a serem executados em parceria dentro dos critérios estabelecidos. Esse não é o caso da política de prevenção, que já é executada há muito tempo, já possui um projeto pronto e não pretende modifica-lo nesse momento.

Literalmente o decreto não se encaixa na demanda que a SEDS apresenta. Porque de fato o que a gente está fazendo? A gente não está selecionando melhores projetos, a gente já tem o projeto, tanto é que dentro do concurso tem o portfólio dos programas de prevenção à criminalidade dizendo informações, objetivos específicos, impactos, dados, metodologias, árvores de problemas, equipes técnicas, profissionais, áreas de atuação [...] Eu estou selecionando a melhor OSCIP apta a executar em cogestão com a SEDS/CPEC os projetos que já existem. (Entrevistado 05)

Na elaboração do edital e dos seus instrumentais a CPEC encontrou dificuldades para conseguir inserir alguns aspectos considerados importantes e que, portanto, não foram possíveis de ser integrados no projeto. Segundo os entrevistados, são eles: maior flexibilidade

no horário de trabalho das equipes nos CPCs, de modo que esses equipamentos funcionassem de segunda a sábado; incorporação das figuras da supervisão e da gestão social na estrutura do Estado; e manutenção da infraestrutura dos CPCs, que passaria a ser de responsabilidade da OSCIP.

A incorporação de supervisores e gestores na estrutura do Estado não obteve o respaldo interno suficiente, conforme a fala dos entrevistados.

Tentamos trazer as figuras dos supervisores e gestores para o Estado, mas a orientação dos nossos dirigentes foi que no momento não há possibilidade. [...] É melhor garantir lá do que tentar trazer pra cá e não conseguir. Imagina ter cargos comissionados para todo mundo, sem falar no valor que eles recebem lá e que o Estado paga, que é mega defasado. Hoje os diretores recebem quase que a mesma coisa que um gestor recebe no IELO. (Entrevistado 12)

A manutenção da infraestrutura dos CPCs é um ponto crítico da política, uma vez que essas estruturas dependem de respostas rápidas que o Estado muitas vezes não é capaz de dar ou dá de forma morosa. Nesse sentido, a OSCIP teria condições de atuar de forma mais rápida e flexível, tendo em vista que possui suas próprias regras de compras e contratações.

Com o mesmo recurso público eu consigo colocar um computador na mesa do diretor do IELO e não consigo botar um computador no CPC para o técnico registrar, trabalhar e fazer os atendimentos com o público na ponta. É uma incoerência muito grande. Se o computador da sede administrativa do ELO estragar em dois dias tem um técnico ali fazendo a manutenção. É diferente porque o IELO tem um Regulamento de Compras e Contratações que permite que ele vá lá e contrate uma manutenção e que a gente paga com recurso público. Agora o computador do CPC é comprado pela SEDS e aí eu dependo da SULOLOG, de um ou dois profissionais que fazem a manutenção do estado inteiro pra SEDS. (Entrevistado 05)

Contudo, a transferência para a OSCIP parceira da responsabilidade de manutenção da infraestrutura não foi possível devido à fragilidade desses serviços. A SEDS precisava de uma descrição ampla e completa de todos os equipamentos de que dispõe, mas conforme relato nas entrevistas, quando esses equipamentos foram comprados eles não teriam sido registrados da forma como deveria, impedindo o seu detalhamento. O Edital CPEC/SEDS nº 001/2015 previa essa responsabilidade de manutenção pela OSCIP, mas ele sofreu impugnação e questionamentos, por não contar todas as informações consideradas necessárias pelas entidades proponentes.

Então eram questões mínimas e pontuais do edital que eram problemas que a gente vivencia hoje e que afetam a rotina do trabalho, mas foram justamente essas questões mais pontuais que estavam deixando o edital mais vulnerável a impugnações, então a gente tirou esses serviços. (Entrevistado 05)

No concurso de projetos da CPEC/SEDS para a seleção de OSCIP parceira, além do que já está definido (metodologia dos programas, recursos para a execução das atividades da OSCIP, objetivos, entre outros), existe a possibilidade para que as OSCIPs proponham alguns indicadores e produtos novos, bem como uma nova forma de gestão das oficinas do Fica Vivo!. Além disso, através dos critérios a serem utilizados pela Comissão Julgadora, é possível perceber que houve uma tentativa de valorizar as entidades proponentes que tenham previsto uma menor quantia de recursos para gastos com pessoal e que tenham previsto a arrecadação própria de recursos em função da existência do TP, conforme é permitido na legislação. Isso fica claro também na fala dos entrevistados.

A gente está tentando valorizar aquela OSCIP que demande menos gasto do Estado com sua área meio, com sua área administrativa. [...] Então eu quero uma OSCIP que tenha *know how*, uma estrutura mínima, que tenha capacidade de atrair investimentos externos, de contribuir também com a sustentabilidade. Não é um concurso de projetos que avalie a OSCIP que demande menos recurso para o Estado, a gente já está apresentando um valor. (Entrevistado 05)

É possível perceber que a CPEC encontrou dificuldades para promover grandes alterações no escopo das atribuições da OSCIP que, de forma geral, é bastante semelhante ao atual, desempenhado pelo IELO. A grande expectativa a partir da realização do concurso de projetos, portanto, é promover oxigenações e inovações na parceria, ainda que o IELO seja a OSCIP que vença o concurso de projetos. Essas inovações seriam possíveis a partir de uma postura da OSCIP vencedora em se propor a não só realizar uma administração gerencial de forma qualificada e transparente, mas capaz de vocalizar as pautas da política de prevenção e com capacidade política, não visando diminuir o papel da CPEC/SEDS, mas sim complementar e fortalecer a política.

Então ter também uma possibilidade de chegar OSCIPs que sejam mais interlocutoras do Estado em relação aos objetivos e às bandeiras (da política de prevenção) também é interessante, eu acho muito saudável esse processo, eu acho que tira essa OSCIP parceira de um lugar de conforto, que tem desde 2005 quando ela foi construída para responder essa política. Inclusive ela tem possibilidade de apresentar proposta e dar continuidade a esse trabalho, mas a gente entende que esse trabalho precisa de um complemento, de um novo oxigênio, de novas posturas. (Entrevistado 05)

Um risco identificado na realização do concurso de projetos é de que a OSCIP vencedora possa ter uma baixa capacidade gerencial, o que irá exigir esforços do Estado no sentido de acompanhamento e a instrumentalização da OSCIP parceira. Outro risco é que todos os funcionários atuais do IELO que atuam na execução direta da política de prevenção

deverão demitidos e realizar um novo processo seletivo. Acredita-se que o impacto que isso pode provocar na ponta da política tem dimensões de difícil mensuração e que diante de um cenário de insegurança e imprevisibilidade, que se arrasta há alguns anos, alguns optem por deixar a política de prevenção. Essa seria uma perda considerável, uma vez que esses atores são estratégicos para a política e possuem um grande *know how* de execução. Por outro lado, foi possível detectar que esses atores temiam mais pelo fim da política do que pelo concurso de projetos e que alguns consideram que essa pode ser uma possibilidade de renovação importante para a política. Por último, a celebração de um novo TP por si só representa uma possibilidade de inovação, mas que para ser concretizada depende muito das capacidades de diálogo e interlocução dos atores envolvidos, bem como do respaldo institucional da CPEC dentro da estrutura da SEDS e do governo estadual de modo geral.

Tendo em vista o cenário de contingenciamentos excessivos de recursos que atingiram a política de prevenção que contribuiu em grande medida para a manutenção de um *status quo* da parceria, para o desenvolvimento de vícios e para a falta de diretrizes realmente estratégicas para a política, acredita-se que o concurso de projetos será importante no sentido de colaborar para uma inovação da política pública. Contudo, acredita-se que as possibilidades de inovação são limitadas.

Um aspecto considerado como fundamental para promover uma inovação substantiva na Política de Prevenção Social à Criminalidade, e que levaria ainda em conta o pressuposto de participação social que tangencia todo modelo de parceria, seria a realização de um procedimento de manifestação de interesse, através do qual o projeto atual da política seria aberto para propostas do campo acadêmico, entidades do terceiro setor e toda a sociedade civil. A partir das propostas recebidas o governo poderia analisar o que de fato valeria a pena ser aproveitado para o aprimoramento da política de prevenção e só depois lançaria um Edital público.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a compreensão deste objeto de estudo, buscou-se, a partir do reconhecimento dos conceitos inerentes as parcerias entre Estado e terceiro setor, analisar quais são os possíveis desafios e oportunidades enfrentados pela Política de Prevenção Social à Criminalidade do Estado de Minas Gerais relacionados à sua forma de execução via parceria com uma entidade do terceiro setor qualificada como OSCIP pelo poder público mineiro desde 2005.

Com essa finalidade, no primeiro momento, foi estabelecida revisão bibliográfica para se compreender as iniciativas de reforma do Estado no âmbito federal, bem como realizar um exame do terceiro setor, sua conceituação, aproximação enquanto parceiro do Estado e seu marco legal na legislação federal.

Já com relação ao modelo mineiro de parcerias com OSCIPs, foi realizada uma exploração temática de como a parceria entre poder público e terceiro setor foi desenvolvida no estado. Destacam-se as justificativas e fundamentos que balizaram a adoção do modelo em Minas Gerais, seu marco legal e oportunidades e desafios deste modelo.

Posteriormente, estabeleceu-se a análise da parceria entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e a OSCIP Instituto Elo para a cogestão da Política de Prevenção Social à Criminalidade. Essa análise foi realizada através dos documentos oficiais e instrumentais que balizam a parceria bem como de estudos realizados pela literatura.

Através da revisão bibliográfica, por fim, foi realizado um aprofundamento dos programas que atualmente compõem a Política de Prevenção Social à Criminalidade de Minas Gerais, a fim de estabelecer uma maior compreensão do objeto de análise.

Por último, foram apresentados os resultados dos desafios e oportunidades inerentes à parceria com uma entidade do terceiro para a execução da política de prevenção. Para isso, buscou-se registrar as percepções de atores que ocupam posições diferentes na lógica de execução da política, bem como atores que estiveram envolvidos com a política de prevenção desde sua implementação em 2002 até atualmente.

Como conclusão, de acordo com os critérios assinalados e as informações levantadas na pesquisa, tem-se que o modelo mineiro de parceria não atende, de forma integral e ideal, aos requisitos metodológicos e técnicos da Política de Prevenção Social à Criminalidade. Devem-se reconhecer, entretanto, os esforços de aperfeiçoamento não só do modelo depreendidos pela SEPLAG, mas também do TP que rege a parceria entre a SEDS e o Instituto Elo pelos atores envolvidos.

Muitas das dificuldades e limitações apresentadas estão relacionadas ao ordenamento jurídico de funcionamento da Administração Pública; à insipiência do terceiro setor no estado de Minas Gerais; à baixa participação social no modelo; à cultura de controle formal dos órgãos responsáveis pelo controle do modelo; ao contexto de contingenciamento de recursos que atingiu a política de prevenção; a baixa institucionalidade da CPEC em relação às áreas tradicionais de segurança pública que compõem a SEDS; e à baixa capacidade de realização de atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas nos órgãos públicos.

Observa-se ainda que o concurso público em andamento para a seleção de uma OSCIP parceira para a cogestão da política de prevenção será importante no sentido de tornar o processo de seleção mais democrático e republicano, conferindo assim maior legitimidade à parceria. Acredita-se que esse é um momento oportuno para que a política passe por inovações e reestruturações importantes para o seu desenvolvimento, contudo, se os fatores limitantes supracitados não forem considerados, a Política de Prevenção Social à Criminalidade pode continuar enfrentando desafios muito semelhantes aos que foram apresentados neste trabalho.

Por último, recomenda-se que através da possível instituição do modelo OS e das alterações propostas no modelo OSCIP pela SEPLAG, a Política de Prevenção Social à Criminalidade, com o devido respaldo político e institucional necessários, possa repensar profundamente as melhores estratégias de execução disponíveis para essa política, de forma a favorecer o alcance dos seus objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** *In:* Pereira e Spink (orgs.), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 7ª ed.

AMARAL, Ana Valeska. **Terceiro Setor e políticas públicas.** Revista do Serviço Público. Ano 54, n. 2 (abr. – jun. / 2003). p. 33-53.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Antecedentes e Origem do Choque de Gestão.** *In:* VILHENA, Renata, *et al.* O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 13-17.

BERNARDO, R.; MARTINS, H. F. **As OSCIPs em Minas Gerais: tensões entre autonomia e controle.** XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Colombia, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** *In:* Vade Mecum Acadêmico de Direito. São Paulo: Ed. Ridell, 2006ª.

BRASIL. **Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm>. Último acesso em: 10 de out. de 2015.

BRASIL. **Lei Geral de Licitações Públicas. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Último acesso em: 10 de out. de 2015.

BRASIL. **Código Civil. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Último acesso em: 10 de out. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Último acesso em: 10 de out. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9637.htm>. Último acesso em: 08 de out. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 24 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Último acesso em: 08 de out. de 2015.

BRASIL. **Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Último acesso em: 11 de out. de 2015.

BRASIL. **Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015.** Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv684.htm>. Último acesso em: 11 de out. de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo estado**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter. (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução Carolina Andrade. – 5 ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 21-38.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Texto para Discussão n. 1686, Brasília, IPEA, 2011.

COORDENADORIA ESPECIAL DE PREVENÇÃO À CRIMINALIDADE (CPEC). **Política de Prevenção Social à Criminalidade**. Belo Horizonte, 2015.

COUTINHO, Frederico M. A.; BERNARDO, Renata A.; SILVA, Felipe, A. R.. **Contratualização de resultados com o terceiro setor (Oscip), desafios e potencialidades: a experiência de Minas Gerais**. In: CONGRESSO DE CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1. Anais... Brasília, maio 2008.

COUTINHO, Frederico M. A.; ROMERO, Gerlainne; MELO, Íria. **Os desafios do controle de resultados nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): um estudo do caso de Minas Gerais**. In: III CONGRESSO DE CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1. Anais... Brasília, maio 2009.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico**. Belo Horizonte, Fórum, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

DORA, Denise; PANNUNZIO, Eduardo. **Em busca da ousadia: comentários sobre o anteprojeto de lei apresentado pelo grupo de trabalho “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”**. In: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Cenário atual e estratégia de avanço. Análise CPJA, Direito FGV, 2013, p. 09-32.

FERNANDES, Flavia Moreira. **A aproximação entre estado e Terceiro Setor: O Projeto OSCIP Mineiro**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

FERREIRA, André Luiz Veloso. **Estado, Terceiro Setor e Potenciais Democráticos: uma análise do modelo OSCIP mineiro**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Termo de Parceria nº 02/2005**. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://institutoelo.org.br/site/transparencia/parcerias>>. Último acesso em: 11 out. 2015.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **XII Termo Aditivo ao Termo de Parceria nº 02/2005**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://institutoelo.org.br/site/transparencia/parcerias>>. Último acesso em: 11 out. 2015.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Edital SEDS/CPEC nº 002/2015**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/parcerias-com-oscips/concurso-de-projetos/edital-seds-cpec-002-2015>>. Último acesso em: 11 out. 2015.

INSTITUTO ELO. **Estatuto Social**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/e2539f9e55cb8107bed0f070335f9d88.pdf>>. Último acesso em: 11 de out. de 2015.

INSTITUTO ELO. **Memória de Cálculo do XIII Termo Aditivo do Termo de Parceria entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e a OSCIP Instituto Elo**. Belo Horizonte, 2015.

LEMOS, Carolina; BARBOSA, Adriana; ROCHA, Felipe; ALCOFORADO, Flávio. **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP**. In: Vilhena, Renata, *et al.* O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.129-144.

LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo. *et. al.* **Fomento e colaboração: Uma nova proposta de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. Anais...

MANICA, Fernando Borges. **Panorama Histórico-Administrativo do Terceiro Setor no Brasil: do Conceito de Terceiro Setor à Lei das Oscip.** In OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; VIOLIM, Tardo Cabral (org.). Direito do terceiro setor: atualidades e perspectivas. Curitiba: Ordem dos Advogados do Brasil, 2006. p 17-42.

MARTINS, Humberto. **Dez questões críticas para análise de experiências contratuais.** Relatório de Pesquisa de circulação interna nº 14. Instituto PUBLIX, Brasília, 2010.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).** Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. **Decreto 46.647, de 11 de novembro de 2014.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado da Defesa Social. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Último acesso em: 11 out. 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 46.020, de 09 de agosto de 2012.** Regulamenta a Lei nº14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Último acesso em: 11 out. 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 43.334, de 20 de maio de 2003.** Cria o programa de controle de homicídios em Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Último acesso em: 11 out. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 14.870, 16 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Último acesso em: 11 out. de 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Prevenção Social à Criminalidade: A experiência de Minas Gerais.** Convênio SENASO MJ 251/2007. Belo Horizonte, dezembro 2009.

MIRANDA, Débora Silva de. **O papel da Política de Prevenção à Criminalidade para o alcance da segurança cidadã: estudo de caso dos programas de base local do Governo do Estado de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

PROSDOCIMI, Eduardo Campos. **Relação Estado e OSCIPs: estudo de caso de Minas Gerais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Estratégica) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. *In*: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/artigos/artigo-boaventura>>. Último acesso em: 07 out. de 2015.

SAPORI, Luís Flávio. **A Segurança Pública no Brasil**. Pontifícia universidade Católica de Minas Gerais: Em Debate, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 11-15, jan. 2011. Disponível em: <[http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/\(2\)Artigo_Luis_Sapori%5B1%5D.pdf](http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/(2)Artigo_Luis_Sapori%5B1%5D.pdf)>. Último acesso em: 11 out. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG). **Manual da Comissão de Avaliação**. Belo Horizonte, Versão 1, 2013. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/>> . Último acesso em: 10 out. 2015.

SERRATO, Hector Riveros. Rumo a uma Política Integral de Convivência e Segurança Cidadã na América Latina: Marco Conceitual de Interpretação-ação, PNUD. **Projeto Regional de Governabilidade Local para a América Latina**, 2007.

SILVEIRA, Andréa Maria. **Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

RESENDE, Luísa De-Lazzari Bicalho Peixoto. **Governança Democrática: o Modelo Mineiro de Parcerias com OSCIPs a partir do novo paradigma de gestão pública**.

Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2013.

VILHENA, Renata Maria Paes de. **Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP**. *In*: XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

VILHENA, Renata. LADEIRA, Leonardo Carvalho. **Gestão para cidadania: estratégia e prioridades do governo de Minas**. *In*: XVII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Colombia, out. 2012.

APÊNDICE

Quadro: Cargos existentes na estrutura de pessoal do Instituto Elo e suas respectivas quantidades¹

Funcionários que atuam na sede administrativa do Instituto Elo	
Cargo	Quantidade
Diretor Presidente	1
Diretor Institucional	1
Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento Técnico	1
Diretora de Recursos Humanos	1
Assessores	3
Analista de RH III	1
Analistas II	3
Analista I	6
Analista Administrativo (ponto)	2
Assistente Administrativo	7
Estagiário	2
Auxiliar Administrativo	1
Agente de Gestão de Oficina	9
Motorista	1
Secretária	1
Faxineira	2
Supervisor de Gestor	1
TOTAL	43
Funcionários que atuam diretamente nas Unidades de Prevenção à Criminalidade	
Cargo	Quantidade
Gestor Social	30
Supervisor Metodológico	8
Técnico Social CEAPA	58
Técnico Social PRESP	46
Técnico Social Fica Vivo!	75
Técnico Social Mediação de Conflitos	77
Estagiário Fica Vivo!	50
Estagiário Mediação de Conflitos	90
TOTAL	437

Fonte: Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, 2015. Elaboração Própria.

Notas: ¹ Dados atualizados até outubro de 2015.