UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS

GESTAO PUBLICA

Gabriel Falconi Azevedo

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARCERIA COM O TERCEIRO SETOR: o caso da política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2006 e 2012.

Belo Horizonte
2018

Gabriel Falconi Azevedo

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARCERIA COM O TERCEIRO SETOR: o caso da política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2006 e 2012.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: José Geraldo Leandro

Área de Concentração: Implementação de políticas públicas

Belo Horizonte
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS

GESTAO PUBLICA

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARCERIA COM O TERCEIRO SETOR: o caso da política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2006 e 2012.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: José Geraldo Leandro

Área de Concentração: Implementação de políticas públicas

_____

Dr. José Geraldo Leandro

(Orientador)

_____

Dr. Breno Henrique Ferreira Cypriano

(Avaliador)

Belo Horizonte, 06 de Julho de 2018.

Dedico este trabalho de conclusão de curso primeiramente a Deus, autor e consumador da minha Fé, a quem devo tudo e que me capacitou e fortaleceu em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus por me dar a capacidade de fazer este trabalho, porque, afinal, “sem Ele, nada do que foi feito se fez”.

Agradeço também aos meus pais que sempre me apoiaram e me incentivaram em todos os momentos em que tudo parecia perdido.

Agradeço a minha namorada Aline por todo amor e paciência que teve em todo o período de confecção deste trabalho.

Um agradecimento especial ao professor orientador José Geraldo Leandro por tamanha presteza e ajuda incomensurável.

Agradeço também ao professor Breno Cypriano por aceitar participar da banca de apresentação do meu trabalho, na condição de avaliador.

RESUMO

O presente trabalho objetivou abordar o tema da implementação de políticas públicas, dando ênfase às características específicas dos processos de implementação desenvolvidos a partir de parcerias entre o poder público e a sociedade civil organizada. O trabalho faz uma discussão geral sobre a etapa da implementação de políticas públicas, discute as características e o papel do terceiro setor no processo de produção de políticas no Brasil, a partir dos anos 1990; sobre o caso da parceria entre o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado e Defesa Social (SEDS), e a OSCIP Instituto Elo, no processo de implementação da política de prevenção a criminalidade, no período entre 2006 e 2012. Trata-se de um estudo qualitativo descritivo, que foi desenvolvido a partir das seguintes ferramentas metodológicas: pesquisa bibliográfica, pesquisa e análise de documentos públicos e entrevistas semi-estruturadas.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas, Terceiro setor, Segurança pública.

LISTA DE FIGURAS (Quadros, Gráficos e Tabelas)

Gráfico 1: OSCIPs Qualificadas por Área de Atividade.....26
Quadro 1: Mudanças no termo de parceria estabelecido entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Instituto ELO entre 2006 e 2012.....32

LISTA DE ABREVIATURAS

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MG – Minas Gerais

OEP – Órgão Estatal Parceiro

ONG – Organização não-governamental

OSC – Organização da Sociedade Civil

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

SEPLAG/MG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

TP – Termo de Parceria

NPC – Núcleo de Prevenção à Criminalidade

SEDS – Secretaria de Estado e Defesa Social

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SICONV – Sistema de Convênios

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **10**

CAPÍTULO 1 – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: características e desafios explicitados pela literatura **12**

1.1. Implementação de políticas públicas: aspectos gerais **13**

1.2. Sobre o papel e a influência dos burocratas do nível de rua sobre o processo de implementação das políticas públicas **15**

1.3. Alguns aspectos relacionados ao caso brasileiro **17**

CAPÍTULO 2 – AS PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR: implicações para os processos de implementação **19**

2.1 Contextualização sobre as OSCIPs **20**

2.2. Atuação das OSCIPs em Minas Gerais **24**

2.3. Sobre a OSCIP "Instituto Elo" e sua relação formal com o Governo de Minas Gerais **26**

2.3.1. Sobre o Instituto Elo *26*

2.3.2. A relação formal entre o Instituto Elo e o Governo do Estado de Minas Gerais (2006-2012) *27*

3 - EVIDÊNCIAS DAS ENTREVISTAS: o que pensam gestores e especialistas ligados ao processo de implementação da política analisada **34**

3.1. As questões levantadas e o conteúdo das entrevistas **35**

3.1.1, Questão 1: O estabelecimento da parceria entre o Instituto Elo e o governo do estado de Minas Gerais. *35*

3.1.2. Questão 2: O cumprimento do termo de parceria versus a realidade de implementação *38*

3.1.3. Questão 3: Quais foram os principais gargalos no processo de implementação da política de prevenção, diretamente relacionados à parceria estabelecida. *39*

3.1.4. Questão 4: A política teve êxito em sua implementação? *43*

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS **46**

REFERENCIAS **48**

ANEXOS **50**

INTRODUÇÃO

Em meados dos anos 1990, o Estado brasileiro passou por uma reforma na qual tornou-se ponto fundamental, entre outros aspectos, a eficiência dos processos desenvolvidos pelo poder público para a implementação das políticas públicas. Um dos mecanismos assumidos para colocar em prática a anunciada (e suposta) mudança de paradigma do funcionamento da máquina pública foi a delegação de competências, antes exclusivas do poder público, para organizações da sociedade civil.

O terceiro setor passou então a ser responsável pela implementação de parte das políticas públicas de algumas áreas de atuação estatal, tornando ainda mais amplo e complexo o leque de atores e variáveis que impactam o exercício de colocar em funcionamento as políticas desenhadas. Conforme argumentam Silva e Melo (2000), a implementação das políticas públicas depende de um complexo conjunto de atores, que recebem as propostas de políticas já elaboradas, com a missão de, ao executá-las, prestar o melhor serviço possível à população. Neste esforço, contudo, na maioria dos casos são necessários ajustes e desenhos que acabam dando continuidade ao processo de formulação – foco da etapa anterior da produção da política –, o que ocorre em razão da diversidade de públicos, demandas, capacidades administrativas, entre outros elementos não passíveis de previsão completa na etapa de formulação que, ao menos formalmente, precede a implementação.

O presente trabalho objetivou abordar o tema da implementação de políticas públicas, dando ênfase às características específicas desta etapa de produção das políticas, quando desenvolvida a partir de parcerias entre o poder público e a sociedade civil organizada. Para tanto, o trabalho faz uma discussão geral sobre a etapa da implementação de políticas públicas; discute as características e o papel do terceiro setor no processo de produção de políticas no Brasil, a partir dos anos 1990; e enfoca o caso da parceria entre o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado e Defesa Social (SEDS), e a OSCIP Instituto Elo, no processo de implementação da política de prevenção à criminalidade, no período entre 2006 e 2012. A intenção é, portanto, compreender melhor essa fase do ciclo de políticas públicas, principalmente quando existe a especificidade da mesma se desenvolver por meio de parcerias entre o poder público e o terceiro setor.

O texto está organizado da seguinte forma: além desta introdução, o primeiro capítulo aborda as características e desafios da implementação, de acordo com a literatura especializada. No segundo capítulo, tratamos da relação entre o poder público e o terceiro

setor nos processos de implementação de políticas públicas, dando ênfase à atuação das OSCIPs junto ao Governo de Estado de Minas Gerais e tratando, especificamente, da parceria entre a SEDS e a OSCIP Instituto Elo. Ainda neste capítulo apresentamos um primeiro conjunto de dados organizados, referentes aos termos de parcerias estabelecidos entre a referida Secretaria de Estado e o Instituto Elo, durante o período recortado para a pesquisa. No terceiro capítulo, apresentamos informações de entrevistas, realizadas junto a gestores/especialistas que estiveram ligados à implementação da política executada pela parceria – e adotada aqui como caso –, no intuito de explicitar e analisar as compreensões dos entrevistados sobre tal processo. Por fim, na seção de considerações finais, tecemos algumas amarrações entre teoria e aspectos empíricos. Cabe ressaltar, por tanto, que este é um estudo qualitativo, que foi desenvolvido a partir do uso das seguintes ferramentas metodológicas: pesquisas bibliográficas, pesquisa e análise de documentos públicos e entrevistas semi-estruturadas.

CAPÍTULO 1 – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: características e desafios explicitados pela literatura

Conforme nos ensinam Silva e melo (2000), o êxito final dos objetivos e metas propostos para as políticas públicas quase sempre dependem da cooperação entre os formuladores das políticas, dos agentes implementadores e do público atendido. E ainda, de acordo com os autores, os interesses destes grupos podem variar. Ou seja, mesmo quando ambos compartilham objetivos e metas relativamente próximas, podem existir, por exemplo, prioridades diferentes para a realização da política. Assim, as relações entre formuladores, agentes implementadores e público alvo podem levar, muitas vezes, a processos de implementação incoerentes, incompletos, com organização diversa do que havia sido formulado ou até mesmo malsucedidos.

Portanto, um dos problemas centrais enfrentados nos processos de implementação das políticas públicas está relacionado à complexidade da interação entre formuladores, implementadores e clientes ou público atendido. Por vezes, nas ações que visam colocar políticas complexas em funcionamento, os formuladores esperam ou até exigem dos agentes implementadores atuações em direções determinadas, sem que lhes seja garantido, previamente, os recursos materiais, pessoais e tecnológicos necessários. Em outras situações, pode ocorrer dos formuladores concederem os recursos necessários para que os objetivos e metas sejam atingidos, mas os agentes implementadores, usando de sua discricionariedade e das possiblidades limitadas de controle de suas atuações, agem de acordo com seus interesses, compreensões e rotinas particulares de trabalho, deformando ou dando uma conotação diversa para a política. Por fim, pode acontecer ainda de formuladores e implementadores estarem alinhados, mas esses últimos são obrigados a fazer alterações na implementação em virtude das demandas particulares do público atendido, o que pode significar ganhos, como ajustes importantes para a política, mas também problemas negativos de descaraterização.

É em função de toda essa complexidade que, principalmente a partir dos anos 1980, pesquisadores passaram a perceber a necessidade de desenvolver modelos teóricos que expliquem como as características desta etapa do processo de produção das políticas públicas pode ser mediado (FARIA, 2012). Neste capítulo, trataremos de alguns dos aspectos gerais identificados pela literatura sobre a etapa da implementação, abordaremos alguns pontos mais específicos sobre o caso brasileiro e, por fim, discorreremos sobre a particularidade das políticas implementadas por meio de parcerias entre o poder público e as organizações da Sociedade Civil.

1.1. Implementação de políticas públicas: aspectos gerais

Conforme já foi amplamente difundido, em uma perspectiva clássica de compreensão, a implementação corresponderia ao processo de execução de atividades que permitem que ações sejam colocadas em prática com vistas ao alcance dos objetivos propostos na fase de formulação das políticas públicas. (SILVA E MELO, 2000). Neste sentido, o grau de eficácia de uma política dependeria, centralmente, de como foram planejados os recursos e a cadeia temporal das políticas na fase de formulação. Silva e Melo (2000) vão chamar atenção ao fato de haver um grande problema na visão clássica (*top down*) do processo de implementação, tendo em vista que tal perspectiva exalta de forma exagerada o processo de formulação como uma fase central e que quase não apresenta problemas.

Nessa visão, o *policy cycle* é visto como um processo simples e linear, em que os problemas de implementação são tratados como desvios de rota; uma visão defasada, já que não é possível assegurar previamente, entre outros aspectos, que a implementação ocorrerá de forma fiel ao que fora proposto na etapa de formulação. Isto só seria possível em um cenário de informação perfeita/completa, com recursos ilimitados, coordenação perfeita, hierarquia e comando único, objetivos claros, regras uniformes, além de ampla legitimidade política e consenso em relação ao programa ou política. Contudo, no mundo real, o que se tem é a implementação de políticas públicas como um jogo político, onde acontecem trocas e negociações, existem dissensos e objetivos contraditórios, além de problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informações costumeiramente incompletas. Neste cenário, os formuladores se veem em um ambiente carregado de incertezas, enfrentam a complexidade dos fenômenos sociais, restringidos pela falta de recursos e de tempo, além de ser difícil prever de forma completa as contingências que afetarão o ambiente das políticas no futuro (SILVA E MELO, 2000).

É preciso estar atento, portanto, ao fato de sempre haver algum nível de discrepância entre os objetivos e preferências dos formuladores em relação ao que é demandado/esperado de fato pela sociedade. Neste sentido, os programas e projetos em fase de implementação, acabam passando, na verdade, por uma espécie de experimentação social, sofrendo influências políticas e sendo alterados por razões que por vezes trarão benefícios e em outras situações problemas à população.

Ou seja, é necessário ter uma visão estratégica dos problemas de implementação, de forma a incorporar questões críticas como a viabilidade política das políticas públicas, a existência de problemas de coordenação interorganizacional, conflitos interjurisdicionais entre

órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais, entre outros fatores que levam os implementadores das políticas a tomarem decisões importantes sobre o desenvolvimento das mesmas (SILVA E MELO, 2000). É nesta perspectiva que Silva e Melo (2000) entendem que a implementação dá sequência ao processo de criação das políticas, na medida em que as decisões tomadas acabam sendo a continuação do processo de formulação, permitindo ajustes do desenho, metas, recursos e prazos de execução.

Dito de outra forma, a perspectiva geral destes autores é que o ciclo de produção das políticas públicas deve ser visto como um campo estratégico que, do ponto de vista empírico, apresenta indistinções entre implementadores, formuladores e o público-alvo de um programa. As políticas são, cada vez mais, implementadas por redes de agentes governamentais e não governamentais, ocorrendo quase sempre de forma coletiva e em um campo interorganizacional.

De forma mais ampla, a literatura especializada no processo de implementação argumenta que esta etapa do processo de produção das políticas não está alheia ao fator político, uma vez que a ação e a intervenção governamental, por meio de programas e projetos, é constitutivamente política, e se desenvolve a partir da distribuição de custos e benefícios, fazendo uso de recursos públicos alocados a partir de decisões das autoridades em interação com a sociedade. O insulamento burocrático é algo irrealista nestes casos, como já dito, trata-se na verdade de um processo constituído a partir de uma rede complexa de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação ou não à política (SILVA E MELO, 2000).

De forma crítica ao modelo clássico do *policy cycle*, que separa a formulação da implementação, tratando esta última como uma etapa meramente procedimental, o argumento apresentado por Silva e Melo (2000) é de que quando a produção das políticas se desenvolve em um ambiente em que os atores são a sociedade, o mercado, os agentes estatais e instituições não governamentais, o controle e a hierarquia não são o elemento central de explicação. É a negociação e a barganha que passam a reger a implementação como forma continuada do processo de formulação das políticas. Ou seja, não é possível determinar um único padrão de implementação bem-sucedida, uma vez que existem diferenças quanto a características políticas, organizacionais e técnicas nos contextos em que tal processo irá se desenvolver. Há de se considerar as características da proposta de política pública, a capacidade organizacional e os demais fatores que podem influenciar a implementação.

O que vimos até aqui, portanto, é que a etapa da implementação é um processo complexo e influenciado por diversos fatores. Passemos à abordagem de alguns dos seus elementos internos abordados e pesquisados pela literatura.

1.2. Sobre o papel e a influência dos burocratas do nível de rua sobre o processo de implementação das políticas públicas

De acordo com Lipsky (1980), os burocratas no nível de rua são os servidores públicos *"que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que têm grande discrição na execução de seu trabalho"* (LIPSKY, 1980, p.3, itálicos nossos). Alguns exemplos destes trabalhadores seriam: professores, policiais, assistentes sociais, inspetores de saúde e segurança e demais funcionários públicos que controlam o acesso a programas públicos ou fazem cumprir leis e regulamentos. Estes servidores ocupam posição única e influente nos processos de implementação (MEYERS & VORSANGER, 2010) exercendo atividades centrais na execução das políticas como, por exemplo, a operacionalização da elegibilidade estabelecida para os programas, a alocação de benefícios, o julgamento de conformidade com as normas, a imposição de sanções e a isenção de penalidades a indivíduos e empresas.

Em função das atividades exercidas por estes servidores estarem diretamente relacionadas ao contato direto com o público atendido, eles gozam de uma considerável possibilidade de atuação discricionária quando comparados aos burocratas dos níveis superiores. Como muitos desses serviços são intangíveis e trata-se de atividades executivas, o monitoramento e controle são bastante dificultados, devido à grande possibilidade de haver, entre outros fatores, atravessamentos subjetivos decorrentes das formações pessoais destes servidores. Assim, segundo Lipsky (1980), pode-se dizer que os burocratas, em especial os de nível de rua, não apenas executam, mas moldam os resultados das políticas, interpretando regras e alocando recursos, na maior parte das vezes, escassos. Na perspectiva de Lipsky, são estes os atores públicos que, de fato, formatam as políticas públicas da forma como os cidadãos as experimentam.

No que diz respeito ao controle organizacional sobre estes trabalhadores, pesquisas têm demonstrado haver maior discricionariedade por parte dos mesmos e dificuldades de garantir o enquadramento de suas atuações, quanto mais complexas forem suas atividade. Em resposta a tal problema, os atores políticos geralmente criam mais regras e novos passos

procedimentais que, ao invés de ajudar, acabam promovendo novas possibilidades de agir seletivamente, ampliando a discricionariedade e não a limitando como seria pretendido.

A discricionariedade é também alimentada pela execução das políticas com recursos escassos para o atendimento de demandas crescentes dos clientes. Os servidores acabam lidando com o racionamento dos serviços ofertados e precisam criar adequações de acordo com a realidade que os cerca. Tem-se observado que um dos fatores que influencia no sucesso das políticas é a congruência entre seus respectivos desenhos e o contexto organizacional dos órgãos executores. Os burocratas de nível de rua são centrais neste processo, por se esforçarem, mesmo que de forma inconsciente em muitas situações, para redirecionar as atividades aos valores mais salientes da organização e, também, às demandas mais emergentes da população. Ou seja, a discrição no trabalho dos burocratas de nível de rua é importante para promover adaptações em relação às necessidades individuais e sociais e, com isso, aumentar a efetividade das políticas.

Uma reflexão levantada sobre este ponto, por uma parte da literatura, é que os funcionários eleitos não têm controle sobre as ações dos burocratas de nível de rua porque estes últimos são em grande medida imunes ao *accountability* eleitoral. Neste sentido, atuação destes servidores seria problemática, dado que os cidadãos têm poucos mecanismos para avaliar e controlar o impacto de uma boa parte das decisões que são tomadas sobre as políticas públicas. Os objetivos das políticas estariam, portanto, reféns das cargas de trabalho, demandas excessivas e interesses particulares dos trabalhadores, que no intuito de resolver suas respectivas práticas profissionais, acabariam adotando objetivos alheios e, com isso, minando as diretrizes superiores (BREHM & GATES, 1997, p. 257).

Em suma, como pôde ser notado, existem diferentes visões na literatura sobre esses agentes, que variam da perspectiva de tratar-se de atores impotentes ou a mercê das decisões políticas e burocráticas superiores, à compreensão de serem, na verdade, servidores públicos que buscam o bem público mesmo quando isso significa modificar normas institucionais; e, em outros casos, eles são descritos como burocratas egoístas, cuja atuação frustra as decisões dos funcionários eleitos.[1]

---

[1] Tornar-se necessário mencionar haver também os servidores classificados pela literatura como burocracia de médio escalão. Tais trabalhadores constituem um conjunto de servidores, também essencial, que exercem papel importante na transição das decisões políticas à materialização de políticas públicas em funcionamento. Contudo, a atuação destes funcionários está relacionada ao trabalho de transformar as diretrizes e decisões superiores em estratégias, instruções e procedimentos (ainda que não de forma definitiva / acabada) a serem executados pelos agentes do nível da rua (que como vimos realizarão outras modificações sobre as propostas estabelecidas). Mas, ao fim e ao cabo, estes servidores também atuam como agentes de negociações e barganhas, contribuindo para a reconfiguração das decisões iniciais sobre as políticas públicas (PIRES, 2012).

1.3. Alguns aspectos relacionados ao caso brasileiro

Alguns dos problemas identificados nos processos de implementação de políticas públicas no Brasil estão relacionados à descontinuidade das ações, além da não consideração de aspectos evidentes e não evidentes das realidades regionais e locais durante o processo de formulação, que se traduzem em desenhos de políticas não executáveis em diversas localidades. E ainda, os governantes alegam que o insucesso da implementação está ligado a amarras legais, como os processos de licitação, os prazos, recursos administrativos e judiciais e ao excessivo protagonismo dos órgãos de controle como o Tribunal de Contas e as controladorias. Já uma parte do público atendido alega que é a má gestão, a recorrente corrupção, o desvio de recursos e o excesso de burocracia que impedem o desenvolvimento de ações condizentes com os anseios da população (PIRES, 2012).

De acordo com Pires (2012), existem desafios importantes que são recorrentemente enfrentados pelos gerentes que compõe as burocracias de nível médio dos governos, principalmente em função de guinadas políticas, como por exemplo: mudanças nas estratégias dos programas, a necessidade de mudança de foco, tática ou criação de novas ações e projetos sem um planejamento estratégico, além de alterações que comprometem parte das localidades e regiões comtempladas pelas políticas em desenvolvimento. E ainda, as distintas e, muitas vezes, precárias capacidades administrativas são um empecilho à implementação, principalmente, de políticas de escopo nacional ou regional, o que pode ser observado nos problemas ligados a questões financeiras e orçamentárias, como pendências financeiras de anos anteriores, restos a pagar, além da requisição de recursos financeiros adicionais. Elementos que explicitam a complexidade da realidade desigual da estrutura federativa do país.

No que diz respeito aos aspectos legais e jurídicos, cessão e concessão de licenças, desapropriações, processos licitatórios, regulamentação, normas e regras da política, os problemas mais evidentes estão na ausência de padronização das compreensões e na aplicação do estabelecido, provocando interrupção de repasses financeiros, períodos de atendimentos precarizados e casos de gestores processados por improbidade, muitas vezes em função da ausência de recursos interpretativos das normas ou de capacidades que permitam executá-las corretamente. Além disso, o país tem convivido, de tempos em tempos com fatores exógenos, como crises e contingências macroeconômicas, demandas externas e intempéries naturais, entre outros fatores desagregadores (PIRES, 2012).

Dito de forma resumida, os desafios para a implementação das políticas públicas brasileiras são diversos e não se encontram uniformemente distribuídas pelas áreas e atuações do Estado. Como veremos na próxima seção e no decorrer dos próximos capítulos, uma das alternativas, disseminadas no cenário internacional, e adotadas por órgãos dos três níveis de governo no Brasil, com vistas à melhoria dos processos de gestão e, consequentemente, implementação e entrega das políticas públicas, foi o estabelecimento de convênios/parcerias com organizações da Sociedade Civil que, sob termos contratuais específicos passariam a executar parte das atribuições estatais por períodos de tempo determinados. O ponto central deste trabalho são as características, viabilidade e qualidade das produções provenientes destas relações e suas implicações para os processos de implementação de políticas públicas. Nos capítulos subsequentes trataremos, como um estudo de caso, da execução da "Política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais", desenvolvida entre os anos de 2006 e 2012, em parceria com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), denominada "Instituto Elo de Inclusão e Cidadania". Antes, tratamos brevemente, nas primeiras seções do próximo capítulo, de alguns dos aspectos evidenciados pela literatura sobre as relações de parceria entre o poder público e o terceiro setor e suas implicações para os processos relacionados à implementação das políticas públicas no Brasil. Cabe salientar tratar-se de mais um elemento complexificador do exercício de colocar em prática as decisões tomadas, sobre as estratégias e estruturas a serem estabelecidas, para atender da melhor forma possível aos anseios da população.

CAPÍTULO 2 – AS PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR: implicações para os processos de implementação

Conforme argumenta Diniz (2013), os anos 1990 são marcados pela reforma do Estado em todo o mundo, em função de um conjunto de transformações tecnológicas, culturais, econômicas, políticas e sociais decorrentes das quase três décadas anteriores. Este contexto é também marcado por uma forte crise fiscal e pela desaceleração do crescimento econômico, associado ao aumento e pluralização das demandas sociais. O contexto, portanto, era de menos recursos financeiros e mais demandas sociais, o que teve impactos importantes, por exemplo, sobre os processos de manutenção e desenvolvimento dos Estados de Bem-estar Social Europeus e também sobre a perspectiva do estado desenvolvimentista na América Latina. Nesse período (três décadas anteriores aos anos 1990), o Brasil se encontrava em uma alta da urbanização, ao mesmo tempo em que cresciam as demandas por serviços públicos e o mercado de trabalho apresentava sinais de crise, em função da evolução tecnológica que desencadeou uma onda de desemprego proveniente da automação dos postos de trabalho e da maior necessidade de qualificação para assumir tais postos.

No Brasil ocorreu, também, o curso e a transição da ditadura militar para a democracia, de forma lenta e gradual, até que em 1988 foi promulgada a Constituição Federal de 1988, denominada constituição cidadã, o que implicava formalmente a busca por maior igualdade entre os indivíduos e a garantia de direitos, inclusive sociais, de forma constitucionalizada. Em função das determinações constitucionais, passa a acontecer então uma reorganização das políticas sociais brasileiras, no sentido de combater a desigualdade e garantir os direitos e acessos estabelecidos. Neste processo, a forma de execução de grande parte das políticas públicas sofre importantes modificações, entre elas, a transferência de competências antes centralizadas no Governo Federal para as outras esferas de governo e, também, para outros atores envolvidos com a política, em especial organizações do setor privado e provenientes da Sociedade Civil. Conforme argumentou Arretche apud Diniz (2013), “o conceito de descentralização implica a existência de uma pluralidade de níveis de decisão autônoma por parte das instituições, independentemente do poder central” (ARRETCHE apud DINIZ, 2013, p. 59). Entre outros aspectos, este processo foi o início de uma nova relação entre o Estado e a Sociedade Civil, que modificou as estruturas de ação do poder público, que passou a constituir novos espaços institucionais de participação e deliberação; e que convidou a sociedade para fazer a gestão efetiva de parte das políticas públicas.

Neste contexto, uma das perspectivas de reorganização do estado existente no cenário internacional, denominada “Nova Gestão Pública”, apresentou como contribuição, entre outros aspectos, a proposta de que parte da execução/implementação das ações do Estado deveriam ter organizações privadas e societárias como grupos responsáveis ou corresponsáveis, um processo definido como publicização, em que a execução de serviços públicos acontece por meio de terceiros. Sob o olhar desta perspectiva, haveria um estreitamento das relações entre o Estado e a Sociedade Civil que faria aumentar o controle social sobre a atuação governamental.

Na prática, a substituição do Estado pelo terceiro setor na prestação de serviços públicos significou, no âmbito de muitos pastas governamentais, o ingresso efetivo e/ou ampliação da atuação das instituições não governamentais na oferta, dando a ela poderes, ainda que não completamente independentes, para responder pelos problemas de interesse público, ou seja, não cabia mais somente aos agentes públicos estatais esta incumbência, uma vez que as pessoas responsáveis pela gestão das políticas passaram a ser também integrantes da sociedade civil organizada.

Neste cenário, diversos tipos/titulações das organizações da sociedade civil ganharam forma e foram regulamentadas pela legislação brasileira. Neste trabalho, como focamos em um caso de parceria entre uma Secretaria de Estado do Governo de Minas Gerais e uma OSCIP, abordaremos de forma mais detalhada, a seguir, apenas as características deste tipo organização, o que dará sustentação ao que se desenvolve de forma analítica na sequência.

2.1 Contextualização sobre as OSCIPs

A Lei das OSCIPs parte da ideia de que o público não é monopólio do Estado; de que existem políticas públicas e ações públicas que não devem ser feitas pelo Estado, não com a perspectiva de que o Estado deva se descompromissar ou renunciar a cumprir o seu papel constitucional e nem com a proposta do Estado terceirizar suas responsabilidades, ou seja, não por razões, diretas ou inversas, de Estado, mas por "razões de Sociedade" (FERRAREZI, 2011, p. 7). De acordo com o novo marco legal do terceiro setor de 1999, são classificadas como OSCIP as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com objetivos sociais e normas estatutárias conforme a lei. Não são classificadas como OSCIP as entidades com fins lucrativos, de interesse privado, individual ou de um grupo determinado (FERRAREZI, 2001).

Portando, de acordo com a perspectiva de compreensão que dá sustentação às OSCIPs, o público não se limita apenas ao Estado e também não é totalmente contemplado pela sociedade civil, mas é por meio do trabalho conjunto desses setores que pode se encontrar o caminho para a mudança social. A crítica embutida é de que o Estado precisaria reconhecer seus limites e recuperar as suas funções básicas quanto ao bem-estar geral. Além disso, é preciso que o mesmo dê espaço ao controle social para que a sociedade possa controlá-lo diretamente, sem prejuízo e manutenção das formas de controle representativo clássicas já existentes. Ou seja, seria preciso combinar as formas e fontes de controle, além da essencial transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão, para que não haja violação de direitos públicos, sendo a implicação da sociedade civil organizada nos processos de gestão, um passo fundamental nesta direção (BRESSER apud CUNILL, 1998).

Como já é amplamente difundido, denomina-se terceiro setor, o conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possam firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados) (OLIVEIRA, 2011, p. 202). Mas, as organizações que compõem o setor público não estatal ou terceiro setor não possuíam uma qualificação específica, por causa ou finalidade, no direito brasileiro (COSTA; VISCONTI, 2001) e a heterogeneidade de organizações tornava muito difícil o trabalho de análise e qualificação das mesmas, o que fazia ser demasiadamente complexa a tarefa de estabelecer normas, políticas e incentivos para o setor, sendo esse um entrave para o seu desenvolvimento e para o reconhecimento pela sociedade de seus propósitos. Assim, sob uma mesma legislação se encontravam organizações que realizavam serviços públicos e gratuitos, mas também clubes de futebol, escolas privadas, clubes de serviços, entre outros (COSTA; VISCONTI, 2001). Apesar de serem organizações com atuação diversificada daquela do Estado e do mercado, diferiam também no que diz respeito à atuação, às dimensões, às temáticas e às formas de intervenção. É neste sentido que uma nova legislação buscou especificar as especificidades destas organizações, o que no caso das OSCIPs foi estabelecido pela lei 9.790, de 23 de março de 1999.

As principais finalidades e objetivos sociais das OSCIPs estão, portanto, regulamentados na referida lei e suas atribuições passam pelo incumbência de inserir no contexto de seus respectivos públicos-alvo (que vai depender do caráter de cada instituição), ações que desenvolvam a preservação de patrimônios históricos e culturais, a educação gratuita e acessível, a saúde (principalmente incluindo hábito de prevenção, alimentação e

nutrição), o conceito e as formas de preservação do meio ambiente, a importância do voluntariado na sociedade atual, a promoção e o trabalho de inserção de valores universais como paz, cidadania, direitos humanos, o desenvolvimento de programas de geração renda e qualificação para inserção no mercado de trabalho, além do também desenvolvimento de atividades que promovam a autonomia, o conhecimento, legalidade social e, principalmente, o sentindo de pertencimento e utilidade dos indivíduos nas sociedades em que vivem, entre outros aspectos (SIMÕES, 2009, p. 17).

Do ponto de vista burocrático e administrativo, de acordo com Simões (2009), as principais vantagens de se criar uma OSCIP estariam relacionadas à isenção fiscal, que abrange impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços relacionados às finalidades essenciais da entidade. Contudo, não é permitido a distribuição dos excedentes financeiros entre os sócios; o excedente deverá ser reinvestido em equipamento, treinamento de mão-de-obra, pesquisa, entre outros; os dirigentes não poderão ser remunerados enquanto membros da Diretoria, Conselho Fiscal e Conselho Deliberativo, acima do valor limite estabelecido para a remuneração de servidores do Poder Executivo Federal (MP 66 de 29 de agosto de 2002).

Para que uma organização seja considerada uma OSCIP, tendo como referência a reforma gerencial, a mesma deve possibilitar a transparência e a responsabilização dos seus atos. Além disso, deve adotar práticas que evitem o conflito de interesses, impossibilitando a obtenção de vantagens pessoais. Deve estabelecer ainda controles internos, uma vez que ela é inteiramente responsável pela administração de seus recursos. Neste sentido, as informações sobre receitas e despesas, por exemplo, devem estar disponíveis para requisição imediata (FERRAREZI, 2001). Para que uma organização receba o reconhecimento e titulação de OSCIP, essa deve atender aos preceitos legais junto ao Ministério da Justiça, no caso de reconhecimento federal, e às secretarias estaduais de governo, no caso de reconhecimento estadual, e o restante se dá por ato vinculado. No caso estadual, a validade do reconhecimento é de três anos, podendo ser renovado.

A legislação das OSCIP sofreu atualizações em 2014 (Lei 13.019) e em 2015 (Lei 13.204). A legislação mais atualizada (Lei 13.204) fez algumas mudanças em pontos essenciais. A regulamentação do Termo de Fomento e o Termo de Colaboração entre o Estado e as OSCIPs continua a mesma da lei 9.790, ou seja, é fornecida pela própria lei e seu decreto. Com relação a compras e aplicação de recursos tem-se como novidade o fomento à utilização dos sistemas do governo federal SICONV para convênios e SICAF para a escolha de fornecedores. A escolha de parceiros continua por meio de concurso de projetos. A avalição e responsabilização pelo uso de recursos vigora da mesma maneira. Na lei de 2015 o controle,

além do alcance de resultados, também passa a ser na forma de aplicação de recursos. Assim como na lei de 1999, são imputadas punições severas para o uso indevido de recursos: além de devolução e multa, preveem-se também a indisponibilidade e o sequestro de bens dos responsáveis. Ainda com relação à transparência financeira, a nova lei dispõe que o regulamento poderá, com base na complexidade do objeto, estabelecer procedimentos diferenciados para a prestação de contas, desde que o valor da parceria não seja igual ou superior a seiscentos mil reais.

A necessidade de controle social e transparência continuam inalterados. Além, da proibição da participação de OSCIPs em campanhas de interesse político-partidário ou eleitoral, independentemente da origem dos recursos (públicos ou próprios), passa a ser vedada a participação de OSCIPs em campanhas de publicidade, exceto de cunho educativo. Além disso, os conselhos de políticas públicas passam a poder propor a celebração de termos de fomento e parceria e podem também fiscalizar os termos. É possível a criação de um Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil.

O servidor público designado como gestor tem a obrigação de comunicar irregularidades a seus superiores. Continua-se exigindo a adoção de práticas gerenciais que coíbam o favorecimento pessoal em processos decisórios. Os objetivos devem estar voltados para a finalidade pública e deve existir um conselho fiscal e normas de prestação de contas. As OSCIPs devem dar publicidade ao seu relatório de atividades e às suas demonstrações financeiras. Os arquivos devem ser mantidos por dez anos. O acesso às informações referentes às OSCIPs devem ser livres, junto ao Ministério Público e demais órgãos de controle (BRASIL, 1993).

De acordo com a literatura, haveria algumas vantagens dos serviços oferecidos pelas OSCIPs, em relação aos providos pelo mercado e pelo Estado. De início, além de conferir à sociedade civil as funções de crítica e controle do Estado, o provimento de serviços pelas OSCIPs dá à sociedade a responsabilidade de prover bons serviços a si mesma, incentivando-a assim a trabalhar para si própria. E ainda, as ações prestadas pelas OSCIPs muitas vezes são organizadas pela detecção de falhas deixadas pelo mercado e pelo Estado no provimento dos serviços e tratá-las poderia contribuir para a maximização dos direitos sociais, diversificando e dando qualidade às prestações. Em linhas gerais, parte da literatura vai argumentar que, comparando com a prestação estatal, é possível dizer que a prestação por OSCIPs não é feita por políticos eleitos, nem servidores, mas por cidadãos da própria sociedade civil, que responsáveis por todo o serviço, criam as instituições, fazem a seleção de seu pessoal e, com

isso, garantem o desenvolvido, de fato, voltado exclusivamente para as necessidades populacionais, sem nenhum tipo de intermediação mercantil ou partidária (CUNILL,1998).

Por fim, ainda há a vantagem de que a maioria das OSCIPs contam com voluntários e doações, o que torna seu custo operacional mais baixo. Todavia, conforme afirmado por Oliveira e Mânica (2006):

> A OSCIP deve atuar de forma distinta do Poder Público parceiro, ou seja, deve ser clara a separação entre os serviços públicos prestados pela entidade pública e as atividades desenvolvidas pela OSCIP. É importantíssimo que tal distinção fique evidenciada, impedindo-se assim a caracterização de uma forma ilegal de terceirização de serviços públicos. Afinal, o termo de parceria é instrumento criado para que entidades do terceiro setor recebam incentivo para atuar ao lado do ente público, de maneira distinta dele, e não para que substitua tal ente, fazendo as vezes do Poder Público (OLIVEIRA e MÂNICA, 2006, p. 2).

Ou seja, as OSCIPs, como menciona a lei, foram estabelecidas para dar apoio e não substituir o Estado na prestação de serviços públicos à sociedade civil. Isto tendo em vista que, estas organizações sociais compõe o chamado Terceiro Setor. Tendo tratado de forma geral desta figura jurídica de organização social, vejamos a seguir como o Governo do Estado de Minas Gerais tem se relacionado com as mesmas.

2.2. Atuação das OSCIPs em Minas Gerais

Para entendermos como funciona a relação entre o governo de Minas com as suas OSCIPs, precisamos voltar ao contexto do qual surgiu tal parceria. De 1990 até 2003, o governo de Minas estava com seu orçamento entre os mais endividados do país, chegando ao déficit de mais de 2 bilhões de reais. Então, em 2003 o governo estadual aplicou o chamado choque de gestão e, em 2004, foi possível colocar as despesas em dia com a receita anual. A partir de então foi possível quase que triplicar a despesa anual com serviços públicos, chegando a casa de 12 bilhões/ano (MILENA, 2011). O choque de gestão vem da concepção de governo matricial, modelo de gestão típico do setor privado, cujo objetivo é aumentar a receita sem criar novos tributos, através do estabelecimento de metas. O Governo matricial é divido em três fases: colocar as contas públicas em dia, criar uma agenda com objetivos para o desenvolvimento, e consolidar instâncias de avaliação e monitoramento das metas de governo, preferencialmente externas. (MILENA, 2011).

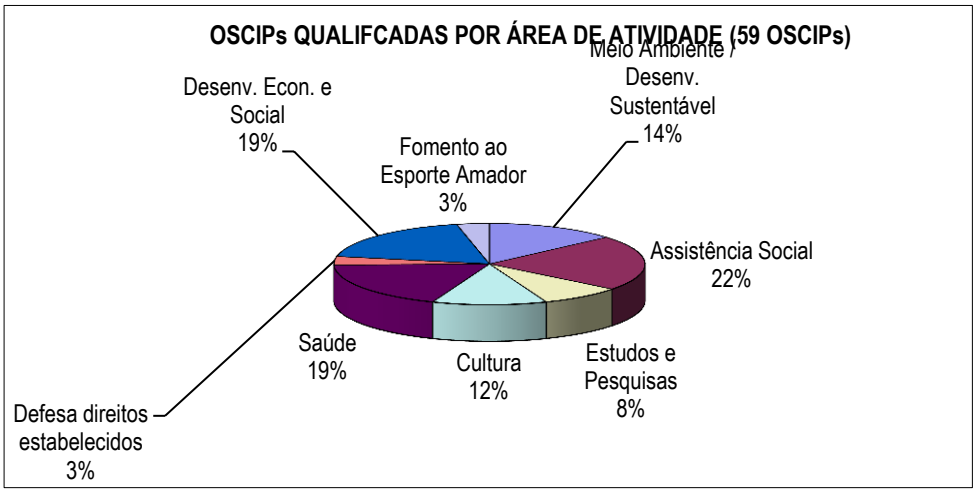
A estratégia adotada para o pagamento das dívidas com os fornecedores foi fazer um leilão e quem aceitasse o maior deságio seria pago primeiro. Para garantir maior transparência

e controle nos pagamentos, todas as folhas de pagamento passaram a ser administradas pela SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão. Para atender o segundo ponto do governo matricial – criar uma agenda com objetivos para o desenvolvimento – , o governo do estado definiu as suas prioridades em relação com os setores que o representam, o público estatal, o privado e o público não estatal, formado pela sociedade civil. Ele fez isso criando os chamados projetos estruturadores, para melhorar a qualidade da prestação de serviços como os de saúde, educação e segurança. Em 2011, o governo já contava com mais de 50 projetos (MILENA, 2011). Os projetos tem as metas estabelecidas pelo órgão central do governo em termos de IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, e segundo os índices relativos os Objetivos do Milênio da ONU. Seguindo o terceiro ponto proposto pelo governo matricial, os indicadores utilizados para mensurar o trabalho das secretarias e do governo quanto ao cumprimento dos projetos estruturadores, instituições independentes do poder público foram adotadas. Algumas das instituições responsáveis por que fazer esse trabalho foram a UFMG e o Ministério da Educação, através do Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (MILENA, 2011). No choque de gestão, o governo de Minas prezou pela maior participação da sociedade civil nas decisões políticas, estendendo o controle das ações para além dos tribunais de contas, ministério público e órgãos de controladoria e imprensa. Além disso, foi dado mais espaço para a celebração de termos de parceria com as OSCIPs.

> O termo de parceria é a materialização legal do vínculo de cooperação entre o Poder Público e a OSCIP. É um instrumento de contrato entre o Poder Público – Órgão Estatal Parceiro (OEP) e a sociedade civil, representada pela OSCIP para incentivar e executar atividades de interesse público (MINAS GERAIS, 2013, p. 10).

Seguindo as diretrizes propostas pela reforma gerencial do Estado, o termo de parceria, deveria conter componentes que facilitassem a administração e a fiscalização do mesmo. Assim, continham a especificação do programa de trabalho e seu objeto, metas e resultados e o tempo estimado para sua execução, formas de avaliação de desempenho, indicadores de resultado, balanço de receitas e despesas, um relatório anual obrigatório, além de publicar na imprensa o extrato do termo de parceria e um demonstrativo de execução física e financeira. Abaixo temos uma representação das OSCIPs classificadas por área de atuação no Estado de Minas Gerais:

Gráfico 1: OSCIPs Qualificadas por Área de Atividade



Fonte: SEPLAG/MG

Como pode ser percebido, as organizações têm atuado nas diversas áreas de intervenção estatal. Como forma de aprofundamento nesta realidade de implementação de ações públicas a partir da relação de parceria com o terceiro setor, daremos ênfase a partir de agora a um caso considerado emblemático do Governo do Estado de Minas Gerais, a parceria entre a então Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDES) e a OSCIP "Instituto ELO" para a implementação da política de prevenção à criminalidade, braço de atuação não ostensiva da segurança pública em Minas Gerais.

2.3. Sobre a OSCIP "Instituto ELO" e sua relação formal com o Governo de Minas Gerais

2.3.1. Sobre o Instituto Elo

O Instituto Elo é uma organização privada na forma de pessoa jurídica, sem fins lucrativos. Se constitui uma associação com base nos termos do art. 53 do Código Civil, dotada de autonomia administrativa e financeira, com duração ilimitada, tendo como base os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além da economicidade e da razoabilidade. Situa-se em Belo Horizonte, Minas Gerais, com sede física na Rua Juiz de Fora, 284, salas 1201/1202, Bairro Barro Preto.

De acordo com os sites e documentos do instituto, o mesmo preza pela inclusão de grupos e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social através da gestão e implementação de projetos, políticas e programas públicos ou privados, principalmente aqueles relacionados com direitos humanos e fundamentais, de prevenção a criminalidade e realização de cidadania ativa. Ainda de acordo com os documentos, o instituto desenvolve também projetos próprios de intervenção, também nas áreas de desenvolvimento econômico, educação, saúde e meio ambiente. Presta assessoria a instituições públicas e privadas, por meio da gestão, monitoramento e comunicação de projetos, programas e políticas públicas. A organização salienta que todas as atividades são realizadas sem discriminação de raça, cor, sexo, idade ou religião, ou qualquer outra forma de distinção social.

As diretrizes de ação do Instituto se desenvolvem a partir do fomento de estudos sociais, culturais e econômicos, da elaboração de estratégias e tecnologias de intervenção prática e do fomento ao desenvolvimento social e no combate à pobreza, atuando direta ou indiretamente, portanto, no desenvolvimento e execução de atividades e projetos nos diferentes níveis de educação, defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável. Também na promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico. Além de projetos de promoção de assistência social e saúde.

O Instituto busca captar recursos de órgãos nacionais e internacionais, públicos ou privados, para a execução de suas atividades. Além disso promove trabalhos voluntários e comunitários. De acordo com os documentos, atuando sempre na perspectiva de manutenção da publicidade, divulgando suas ações entre os mais diversos segmentos sociais, além do estabelecimento de relações de interface com outras organizações com objetivos similares.

2.3.2. A relação formal entre o Instituto Elo e o Governo do Estado de Minas Gerais (2006-2012)

A relação entre o Estado e o Instituto se dá por forma de um Termo de Parceria, firmado entre o Instituo, como OSCIP, e o Estado, representado pela Secretaria de Estado e Defesa Social do Governo do Estado de Minas Gerais, sendo denominada como o órgão estatal parceiro. O termo data de 2005 e tem como representante titular do Estado o Governador Antônio Augusto Junho Anastasia, sendo a representante da OSCIP sua Diretora Presidente, Jacqueline Passos da Silveira.

O termo de parceria tem como objeto central desenvolver ações relativas à prevenção social da criminalidade e da violência, implementando, desenvolvendo e consolidando os Núcleos de Prevenção a Criminalidade – NPC, de modo a prevenir o ingresso de jovens na criminalidade, monitorar penas e medidas alternativas, promover por meio do atendimento psicossocial a educação e capacitação profissional do Egresso do sistema penitenciário, objetivando uma efetiva integração social. Além disso, estabelecer ações de Mediação de Conflitos, promovendo o atendimento jurídico e social e oferecer proteção a crianças e adolescentes ameaçadas de morte.

Dentre as responsabilidades e obrigações da OSCIP nesse termo de parceria estão: selecionar, formar, capacitar e avaliar continuamente as equipes técnicas para o desenvolvimento das atividades dos NPC, monitorar o cumprimento de metas, avaliar seus resultados das ações desenvolvidas conforme os indicadores estabelecidos, executar o programa de trabalho, verificar se estão sendo cumpridas as orientações emanadas do órgão estatal parceiro, fazer a contratação e o pagamento de pessoal. O Instituto também deve fornecer ao órgão estatal parceiro o extrato de relatório de execução física e financeira do termo de parceria, além de publicar um regulamento próprio para promover a aquisição de bens e serviços observando os princípios que regem a administração pública.

As responsabilidades do órgão estatal parceiro são: a gestão das ações desenvolvidas nos NPC, implantando a política governamental referente ao combate da criminalidade e da prevenção a violência, gerir os espaços físicos, instalações e equipamentos que compõem os NPC, definir e coordenar a metodologia de trabalho dos programas, bem como supervisionar e avaliar seu alcance. Acompanhar, supervisionar e fiscalizar a execução do termo de parceria, de acordo com o programa de trabalho aprovado, repassar os recursos financeiros a OSCIP. Deverá também publicar no Diário Oficial do Estado o extrato do termo de parceria, criar a comissão de avaliação, composta pelos seguintes membros: da SEPLAG, do órgão estatal parceiro, da OSCIP e do conselho de Defesa Social. Deve prestar apoio a OSCIP com a finalidade de auxiliar no cumprimento do objeto do termo de parceria em toda a sua extensão, fornecendo aos NPC a estrutura necessária para o seu funcionamento, tais como local, equipamentos e material de consumo.

Para a realização da parceria foram repassados recursos financeiros à OSCIP, com a determinação do estabelecimento de um cronograma de desembolso que deve conter a relação entre metas previstas no termo de parceria e os recursos financeiros necessários ao seu cumprimento. O órgão estatal parceiro pode recomendar a alteração desses valores, revisando as metas pactuadas, alterando o valor global pactuado, tendo como base o custo relativo,

desde que devidamente justificada e aceita pelos parceiros, além de adicionadas ao Termo aditivo. Os recursos repassados, enquanto não utilizados, deverão ser, sempre que possível, aplicados no mercado financeiro e os resultados da aplicação serem revertidos exclusivamente a execução do objeto do termo de parceria. Os recursos relativos ao termo de parceria deverão sempre ser utilizados com responsabilidade pela OSCIP, para os fins exclusivos acordados no programa de trabalho. Ressalta-se que, se houver atrasos no repasse dos recursos, a OSCIP pode realizar adiantamentos com recursos próprios, reconhecendo as despesas efetivadas, desde que em um montante igual ou inferior ao valores ainda não desembolsados e que estejam previstos no programa de trabalho.

O órgão estatal parceiro deverá ceder a OSCIP servidores públicos, de acordo com a necessidade e implantação dos NPC. Os servidores deverão atuar exclusivamente na consecução dos objetivos e metas desse termo de parceria e não poderão receber nenhum recurso adicional, pago pela OSCIP no desempenho de suas funções, salvo no caso de exercício da função de diretoria e assessoria. Caso servidores deixem de prestar serviço a OSCIP, isso será convertido em créditos orçamentários referente ao que seria a remuneração do servidor, desde que haja justificativa expressa de necessidade pela OSCIP.

A OSCIP deverá prestar contas anualmente do adimplemento do objeto e de todos os recursos e bens de origem pública recebidos mediante o termo de parceria até 28 de fevereiro do exercício subsequente e a qualquer tempo, mediante solicitação do órgão estatal parceiro. O relatório de prestação de contas deverá conter: relatório gerencial de execução de atividades, contendo o comparativo entre metas e propostas e os resultados alcançados, demonstração dos resultados do exercício, balancetes e balanço patrimonial, demonstração trimestral das origens e aplicações de recursos, demonstração das mutações no patrimônio social, notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário. Deverá conter também um extrato da execução física e financeira publicado na imprensa oficial do Estado.

Os responsáveis pela fiscalização do termo de parceria, tomando conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização dos recursos ou bens de origem pública pela OSCIP, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária. É estabelecido que, ao final da vigência do termo de parceria, a OSCIP prestará contas da execução do objeto acordado, comprovando, perante o órgão estatal parceiro, a correta aplicação dos recursos materiais, humanos e bens públicos recebidos e o adimplemento das obrigações e responsabilidades assumidas, mediante a apresentação dos documentos previstos.

Os resultados alcançados com a execução do termo de parceria devem ser monitorados e avaliados, trimestralmente, pela Comissão de Avaliação. A OSCIP deverá fornecer a Comissão um relatório gerencial sobre a execução do objeto do termo de parceria, contendo comparativo entre metas propostas e resultados alcançados, demonstrativo integral da receita e da despesa realizada na execução do termo de parceria, além de comprovantes de regularidade trabalhista e previdenciária. A Comissão deverá emitir relatórios de monitoramento sobre os resultados alcançados, de acordo com o programa de trabalho, com base nos indicadores de desempenho e o enviará ao órgão estatal parceiro, trimestralmente e ao final da vigência do termo de parceria, deverá emitir um conclusivo.

A vigência do termo de parceria é de 12 (doze) meses, a partir da data da sua assinatura. Esse poderá ser prorrogado por meio de um Termo Aditivo, no interesse da administração, sendo esse passível de modificações. Mas, o termo de parceria é passível de rescisão por acordo entre partes ou administrativamente, no caso do descumprimento das cláusulas do termo de parceria ou por perda de qualificação como OSCIP.

Foi estabelecido um projeto, que é o que, na verdade, dá origem ao Termo aditivo. Este apresenta como objetivos a intervenção na realidade social antes que o crime aconteça, a viabilização da integração social e a diminuição da reincidência criminal. Do ponto de vista operacional, o projeto se divide em três abordagens: a primária, que consiste na atuação direta nas áreas de maior incidência criminal com agentes e vítimas da violência; a secundária, que consiste na atuação no controle social com indivíduos que cometeram delitos de baixo poder ofensivo; e a terciária, que é a atuação com indivíduos que já cumpriram medida de privação de liberdade.

As ações do projeto foram classificadas em ações gerais, ações escolhidas e ações indicadas. As ações gerais são abordagens voltadas para toda a população, independente do risco individual, através de campanhas educativas, formação qualificada, mídia, estímulo a iniciativas comunitárias e práticas pessoais preventivas contra a violência, atividades coletivas de cidadania, lazer e cultura, ocupação de espaços ociosos, propostas de educação e socialização para todos, redução das oportunidades de ocorrência criminal. As ações escolhidas se tratam de abordagens voltadas aos indivíduos que compõem os chamados grupos de risco. No caso de pessoas que cometeram pequenos delitos e participam de programas de recuperação, jovens que cumprem medidas socioeducativas ou adultos que cumpram medidas de penas alternativas. As ações indicadas são abordagens dirigidas a pessoas que cometeram delitos, ou que se envolveram com a criminalidade e são egressos do sistema prisional, ou pessoas envolvidas com outros níveis de violência, como a violência

doméstica ou como a violência juvenil, como por exemplo, jovens que participam de "gangues".

Os programas que constituem o projeto são o "FICA VIVO!", que trata do controle de homicídios e está na categoria de prevenção primária, o programa de Penas Alternativas que está na categoria de prevenção secundária e os programas de Reintegração Social do Egresso e a Proteção à Criança e ao Adolescente ameaçado de morte.

São estabelecidas no projeto, as funções de cada nível de atuação: o articulador local, os técnicos sociais, e os técnicos dos programas. O articulador local tem como função articular ações locais, estabelecer parcerias, fazer contato com instituições locais, organizar eventos e reuniões, fóruns comunitários, seminários locais, representar ao órgão parceiro quando for necessário, realizar campanhas e participar das reuniões quinzenais. Deverá também coordenar o trabalho administrativo, descentralizar tarefas administrativas, coordenar o atendimento ao público, cadastros e banco de dados, organizar material permanente, de consumo, vales transporte, ofícios, memorandos, entre outros. Oferecer suporte logístico aos programas, cumprindo as metas estabelecidas por cotas. Articular a rede local de acordo com as demandas apresentadas no plano local. Coordenar a elaboração do plano local de prevenção, garantir a execução do plano local, organizar encontros com a rede local, promover a comunicação e a mobilização. Elaborar o relatório semestral do núcleo local.

Os técnicos sociais têm uma equipe composta por três técnicos da área social, dois assistentes sociais e um psicólogo ou dois psicólogos e um assistente social. Devem elaborar o estudo socioeconômico do público em geral, agendar atendimentos e fazer os encaminhamentos necessários, identificar emergências, encaminhar para os programas estudos socioeconômicos e demandas, informar e comunicar ao público e a comunidade em geral sobre os programas de prevenção, mapear a rede local e fazer visitas a rede local e estabelecer contatos. Os técnicos dos programas devem conhecer e aplicar a metodologia do programa, fazer atendimento do público específico, organizar as ações locais do programa, fazer contatos com a rede de acordo com a demanda específica, participar das ações locais, participar da elaboração do plano local de prevenção, executar as ações específicas do plano local, elaborar relatórios de atendimento e de ações. Os núcleos sociais serão compostos, portanto, por um articulador local, três técnicos sociais, oito técnicos de programas, dois auxiliares administrativos, um motorista, e um profissional de serviços gerais.

Ressalta-se que, entre 2008 e 2012, o termo de parceria sofreu algumas alterações, efetuadas por meio de aditivos ao documento firmado em 2005. O quadro abaixo sintetiza as

principais mudanças no termo por meio dos aditamentos processados no decorrer de tal período.

Quadro 01: Mudanças no termo de parceria estabelecido entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Instituto Elo entre 2006 e 2012.

2006	2007	2008	2009
Ampliação dos núcleos de prevenção a criminalidade	Correção do valor repassado.	Novas disposições sobre a utilização de recursos repassados	Continuidade do termo devido ao sucesso da política de prevenção a criminalidade
Aumento do repasse de recursos financeiros	Vedação de ações promocionais	Instruções quanto ao Relatório Gerencial	Necessidade de maior envolvimento da sociedade civil
Alteração da vigência do termo de parceria	Alteração da vigência do termo de parceria	Alteração da vigência do termo de parceria	Alteração da vigência do termo de parceria
Previsão de destinação de bens móveis	-	Disposições sobre a destinação de bens móveis	Continuidade das metas estabelecidas
Revisão de metas e indicadores	-	Considerações sobre caso de rescisão	Alteração de cláusulas devido ao Decreto 44.914 de 3 outubro de 2008
Correção do erro material na planilha de Previsão de Receitas e Despesas	-	-	-
2010	**2011**	**2012**	
Continuidade do termo devido ao sucesso da política de prevenção a criminalidade	Continuidade do termo devido ao sucesso da política de prevenção a criminalidade	Avaliação positiva do último termo aditivo	
Necessidade de maior envolvimento da sociedade civil	Necessidade de maior envolvimento da sociedade civil	Acréscimo do programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PETP	
Alteração da vigência do termo de parceria	Alteração da vigência do termo de parceria	Adequação do instrumento original a legislação pertinente	
Novas recomendações da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do termo de parceria	Continuidade das metas estabelecidas	Alteração da vigência do termo de parceria	
Alteração de cláusulas devido ao Decreto 45.269 de 29 de dezembro de 2009	-	-	

Fonte: Elaboração própria a partir dos termos de parceria

Conforme pode ser observado no Quadro 1, em 2006 ocorreu a ampliação do número de Núcleos de Prevenção à Criminalidade e, com isso, houve também aumento no repasse de recursos financeiros. O termo de parceria também foi prorrogado por mais um ano. Além

disso, o termo dispõe sobre a destinação de bens imóveis aos NPCs, são revistas algumas metas e indicadores e introduzida uma correção na planilha de material. Já em 2007, há uma correção do valor repassado, passam a ser vedadas as ações promocionais em relação ao objeto do programa, além do termo ser renovado por mais um ano.

Em 2008 são introduzidas no termo novas disposições sobre a utilização dos recursos repassados, uma vez que os programas estavam em expansão e necessitavam de mais recursos. Também foram acrescentadas instruções relativas ao Relatório Gerencial e à prestação de contas dos implementadores aos gestores. A vigência do termo de parceria foi renovada também para mais um ano. Como ainda estavam sendo estruturados os NPC, ocorria o processo de determinar as destinações dos bens móveis a esses. O termo foi atualizado também no que diz respeito aos critérios para eventuais rescisões. Em 2009, o termo aditivo tem como justificativa o sucesso da política de prevenção à criminalidade, demandando um maior investimento de participação por parte da sociedade civil. A vigência do termo de parceria foi prolongada por mais um ano; as metas do termo anterior foram reforçadas e mantidas; e algumas cláusulas foram atualizadas devido ao Decreto 44.914 de 3 de outubro de 2008.

Em 2010, foi dado continuidade ao processo de expansão dos programas. O termo de parceria foi prolongado por mais um ano. Em função de recomendações da Comissão de Acompanhamento e Avaliação o termo foi alterado para considerar o Decreto 45.269 de 29 de dezembro de 2009. Em 2011, ainda em perspectiva de crescimento das ações dos programas previstos, o termo de parceria foi novamente prorrogado e as metas mantidas atualização dos resultados a serem alcançados. Em 2012, acrescentou-se o PETP – Programa de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – não previsto nos anos anteriores, o termo de parceria foi atualizado segundo a legislação vigente e estendido por mais um ano.

No próximo capítulo, com base nas informações fornecidas por gestores/especialistas que participaram do processo de execução destes termos de parceria ao longo dos anos, ou seja, que vivenciaram a implementação da política de prevenção a partir da relação entre o Governo do Estado de Minas Gerais e a OSCIP Elo, fazemos o esforço de nos aproximar um pouco mais de tal processo e, neste sentido, elaborar algumas análises sobre seus principais problemas, potencialidades e sucessos.

3 - EVIDÊNCIAS DAS ENTREVISTAS: o que pensam gestores e especialistas ligados ao processo de implementação da política analisada

Neste capítulo, baseando-se também nas informações obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas, busca-se obter as percepções dos profissionais que estiveram envolvidos com a implementação da política de prevenção a criminalidade, na parceria entre o Instituto Elo e o Governo do Estado de Minas Gerais. A partir das questões levantadas junto aos entrevistados, selecionamos alguns trechos exemplificadores de suas respectivas compreensões.

Cabe ratificar que o presente trabalho é fruto de uma pesquisa qualitativa de cunho descritivo. Esse tipo de pesquisa é recomendado para obter respostas – neste caso, exploratórias –, quanto a questões da realidade que são complexas de se quantificar, como significados, valores, atitudes e crenças (MINAYO, 2007). Como relação foi adianto nos capítulos anteriores, a busca de dados e informações foi desenvolvida a partir de pesquisas bibliográficas, análise de documentos públicos e a realização de entrevistas semiestruturadas. É preciso salientar que as entrevistas têm como ponto principal sua condução a partir de um roteiro elaborado com base na teoria que sustenta a investigação, além dos objetivos e problematizações da pesquisa. As entrevistas semiestruturadas, especificamente, possibilitam a seleção de situações nas quais os entrevistados terão de narrar suas experiências, focando nos elementos principais do recorte pesquisado. Conforme afirmam Bogdan & Biklen (2010), esse instrumento é utilizado para buscar informações a partir do que é dito pelo entrevistado, o que dá ao pesquisador uma visão, de determinados aspectos da realidade, na perspectiva do mesmo.

O *corpus* da pesquisa contém entrevistas de servidores hoje atuantes em áreas distintas da Administração Pública que participaram da implementação da política durante o período temporal analisado. Foram realizadas três entrevistas entre os meses de maio e junho de 2018. Todos os participantes assinaram o termo de consentimento livre e esclarecido (apresentado em anexo). As entrevistas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas. Sobre o perfil dos entrevistados, cabe salientar tratar-se de pessoas do sexo masculino e feminino, com idades entre 30 e 60 anos, com trajetória na Administração Pública, que em algum momento do recorte pesquisado, participaram direta ou indiretamente da implementação da política.

3.1. As questões levantadas e o conteúdo das entrevistas

As entrevistas foram conduzidas a partir de um mesmo roteiro (ANEXO 1), organizado com base nas problematizações da pesquisa. O roteiro foi dividido em quatro questões, cada uma contendo sub tópicos. A primeira questão e seus tópicos buscaram abordar o processo de estabelecimento da parceria entre o governo do Estado e o Instituto Elo; a segunda questão teve como base o cumprimento (ou não) dos aspectos abordados no termo de parceria e suas adaptações ao longo do tempo; a terceira questão abordou as dificuldades no processo de implementação, além de tratar de uma hipotética situação da implementação ser feita diretamente pelo Governo Estado; dos efeitos da influência da burocracia na implementação da política; e da existência ou não de controle da população sobre as ações executadas. Por fim, a quarta questão abordou o êxito de tal processo, tratando de seus pontos fortes e fracos ao longo da trajetória. A seguir, apresentamos os trechos exemplificadores do conteúdo das entrevistas e tecemos algumas análises relacionando teoria e prática no que diz respeito ao processo de implementação da política.

3.1.1, Questão 1: O estabelecimento da parceria entre o Instituto Elo e o governo do estado de Minas Gerais.

Abaixo é possível observar o que fora informado pelos entrevistados, no que diz respeito à primeira questão:

> "A parceria surgiu a partir da dificuldade do Estado em operacionalizar a política de prevenção. Até então o mesmo não sabia como executar essa política por si só, então a melhor alternativa foi fazer a parceria com a OSCIP, e é maneira que vigora até hoje, com seus prós e contras. A parceria foi uma maneira do Estado lidar com a novidade trazida pela política que estava diante dele, e foi algo proveitoso para ambas as partes". (Entrevistado 1)

> "O processo de estabelecimento da parceira começou em 2004, quando houve o interesse da SEDS de criar uma política de prevenção a criminalidade, uma vez que o que se tinha era apenas temporário, e as forças de segurança não tinham a estratégia que tem hoje. O estado não tinha previsão de abrir um concurso público para selecionar o pessoal necessário para a política, mas ainda assim precisava levantar esse pessoal. Então, a alternativa de começar uma política praticamente do zero, ter capacidade de governança sobre uma política, julgou-se que seria mais viável através da parceria. Havia também uma intenção do governo com a parceirização de fazer uma primeira experiência para levar a política a ser executada." (Entrevistado 2)

> "A parceria com o Instituto Elo foi muito importante para a implementação da política, principalmente porque o estado necessitava de uma instância que fizesse o controle do quadro de funcionários que participariam da política. Era necessário que alguém fizesse o trabalho gerencial." (Entrevistado 3)

Diante do que os entrevistados nos informam sobre este ponto inicial, parece haver consenso entre eles de que o Estado se via despreparado em relação à operacionalização da política de prevenção, da forma como a mesma havia sido desenhada (com uma perspectiva preventiva não ostensiva). O governo teve dificuldades para executar a política a partir de suas próprias capacidades e, por isso, se tornou emergente a necessidade de um parceiro para realizar parte do trabalho. Questionados sobre os motivos pelos quais o governo optou pela implementação de parte da política de segurança pública nestes moldes, os entrevistados responderam o seguinte:

> "Acredito que pelo fato de ser uma política inovadora. Quando falamos de segurança pública, isso está ligado diretamente com as atividades policiais, uma vez que competência exclusiva do Estado. Naquele momento de criação da política, o Estado não sabia como iria atuar nesse veio da segurança pública, o que seria gerenciar e coordenar as atividades policiais, as medidas socioeducativas, isso juntamente com o poder judiciário, então, nesse modelo mais estrito de atuação de segurança pública o Estado tinha as ferramentas para fazê-lo, coordenando as polícias, mas não sabia como implementar. Em 2003, surgindo a ideia da prevenção, é colocado um novo paradigma de segurança pública, um que o Estado não tinha ideia de como executar. Foi uma nova forma de tratar a segurança, abordando a temática e o viés da prevenção, um viés não ortodoxo, com a intenção de atuar em nível local, através dos núcleos de prevenção local. O Estado tinha a expertise funcional para lidar com isso, e a partir do momento que ele adere a política, ele vai recorrer a ferramenta da parceria com a Oscip para executar a política com maior flexibilidade, até mesmo em caráter experimental. Num primeiro momento era interessante para o Estado executar isso de maneira mais flexível para entender os percalços, os dilemas da execução da política que era algo novo. Com o passar do tempo isso foi se perpetuando, o Estado já tem um aprendizado sobre a execução, mas ainda não consegue absorver para dentro de seus quadros a execução direta da política. A parceria ainda é interessante para o Estado em um primeiro momento, uma vez que essa lhe confere flexibilidade para aprender como executar a política." (Entrevistado 1)
>
> "Foi optado por restrições financeiras, pelo entendimento de que a política num primeiro momento não precisava estar no estado por não saber qual seria a profundidade e a abrangência da política e pela necessidade de testar uma nova metodologia." (Entrevistado 2)
>
> "Foi pela economicidade. A política foi se expandindo através da ideia dos núcleos de prevenção e o estado não tinha mecanismos de contratar via concurso essas pessoas para executar a política. Então o mecanismo encontrado para sanar essa demanda foi o estabelecimento da parceria." (Entrevistado 3)

Como é possível perceber, os entrevistados ratificam a perspectiva de que o Governo do Estado encontrava-se em uma situação de inexperiência para executar a política desenhada, o que foi um ponto que impulsionou a busca de um parceiro externo. Mas trazem alguns novos elementos: a necessidade de implementar a política inicialmente de forma

experimental, o que para a administração pública (Governo do Estado) seria inviável, tendo em vista que, a constituição de equipes de trabalho, por meio de concurso, poderia trazer o problema posterior da necessidade da manutenção e remanejamento custoso dos servidores em função da não continuidade da política. Alinhado a tais pontos, os entrevistados apresentam uma justificativa (alinhada aos princípios da administração pública gerencialista), pautada na flexibilidade e economicidade, segundo eles, diante do cenário que o Estado se encontrava, de crise financeira e rigidez burocrática. Tais aspectos, em suas perspectivas, não permitiria ao governo implementar a política a partir de suas próprias capacidades.

Tentado verificar, especificamente, os critérios para a escolha da Oscip Instituto Elo para o estabelecimento da parceria, introduzimos uma questão neste sentido, que foi respondida pelos entrevistados da seguinte forma:

> "A mesma regra que valia para o Estado, no que diz respeito a ter o expertise de implementar a política de segurança valia para as OSCIP, ou seja, ninguém sabia ao certo como implementar a política. Era uma abordagem que para o Brasil naquela época era revolucionária, o tipo de ação de prevenção social da violência com intervenção estratégica, mediação de conflitos, com proteção social era algo muito novo para todos. Não havia na sociedade civil quem executasse isso de forma estruturada. Existia algo, mas sem a clareza de como isso se relacionava com a redução da violência. Não havia organização efetivamente capaz, assim como o Estado, o órgão parceiro foi desenvolvendo o aprendizado. O Instituto Elo surge de uma ramificação da escola de direito da UFMG que já trabalhava com temas relacionados com a prevenção a violência e já tinha alguma atuação local. Naquele momento o Instituto elo já tinha alguma expertise que poderia se tornar o que conhecemos hoje quando desenvolvido. Então havia uma necessidade do governo que se juntou com uma expertise razoavelmente próxima do que se demandava." (Entrevistado 1)

> "O Instituto Elo foi o escolhido porque ele foi criado para essa finalidade. A intenção era de, como não havia essa expertise na sociedade civil, produzir a mesma. Houve uma provocação do governo para que pessoas que já tinham uma trajetória de trabalho em programa parecidos com o que se pretendia desenvolver, vindas tanto do meio acadêmico como da sociedade civil pudessem assumir a execução da política de prevenção, o que até então não tinha uma forma muito definida. Sugeriu-se então a criação do Instituto Elo." (Entrevistado 2)

> "Deve ter havido um processo dentro dos trâmites de contratação do estado, mas o Instituto Elo foi o escolhido devido a sua expertise e finalidade para a qual fora criado, que era compatível com o que se procurava para a execução da política." (Entrevistado 3)

Apesar de haver alguma divergência sobre a forma do processo de escolha, parece que o Instituto Elo fora escolhido antes mesmo da abertura de um processo de disputa pública, o que pode ser considerado problemático, por ferir os princípios elementares da administração pública no Brasil. De acordo com as falas dos entrevistados, o referido instituto ainda não

possuía a expertise completa para o processo de implementação da política no momento em que a parceria foi firmada, o que foi se construindo ao longo da execução.

3.1.2. Questão 2: O cumprimento do termo de parceria versus a realidade de implementação

Segue abaixo o que fora transmitido pelos entrevistados em relação a tal ponto:

> "Seguramente que não foram cumpridos todos os aspectos. Isso porque num primeiro momento ninguém tinha muita clareza dos desafios que iriam encontrar com a implementação da política. Os termos foram estipulados muito recentemente, não houve como cumprir à risca tudo o que fora acordado. Tanto o Fica vivo quanto o Mediação de conflitos vão concluir seus marcos lógicos por volta de 2013 e isso reflete diretamente sobre o que fora executado na ponta. O termo previa muitas atividades e obrigações, mas que quando realmente eram executadas incluíam muito mais atividades. O termo não foi capaz de conter a complexidade que envolve a operacionalização de uma política, sofisticada com essa, em nível local. Desde o início teve-se muita clareza de que a cada região aonde se atuava, tinha-se de desenvolver características próprias do nível local. Ainda que houvesse um eixo conceitual que estruturasse a política como um todo, cada território tinha suas especificidades. Assim o Estado e a OSCIP foram se adaptando de acordo com as demandas que apareciam. Fica claro o desencaixe entre o termo jurídico e o que é realmente executado. Um exemplo é o termo de contratação dos técnicos do programa. A descrição das atividades no edital claramente é extrapolada quando aplicada a realidade. A política é complexa porque o fenômeno com qual ela lida é muito complexo, é um desafio constante o desencaixe entre o termo jurídico e o dia a dia, o que poderia ser contornado com uma maior flexibilidade do termo, atendendo as especificidades do nível local." (Entrevistado 1)

> "O termo de parceria assumiu uma vertente menos relacionada do que o Instituto Elo uma vez criado e em funcionamento pudesse oferecer para a política e mais a aquilo que o Instituto como OSCIP do ponto de vista administrativo, de modo que se o pessoal não se adaptasse ao que propunha o termo fosse trocado. E com o passar dos termos de parceria o Instituto foi oferecendo cada vez menos inputs positivos para a política no sentido técnico se limitando mais ao que se pode definir como gestão de pessoal, sendo capaz de administrar essa área para oferecer esse serviço com competência." (Entrevistado 2)

> "Com certeza não. O que fora estipulado no termo de parceria nem sempre se encaixava com a execução na ponta e os trabalhos executados em cada território tinham características diferentes." (Entrevistado 3)

Portanto, de acordo com os entrevistados, os aspectos previstos no termo de parceria não foram completamente cumpridos no processo de implementação, seja por serem insuficientes ou até mesmo divergentes ao que o dia a dia da implementação demandava. Cabe aqui ressaltar que a literatura apresentada no primeiro capítulo prevê realmente maior discricionariedade na implementação daqueles na ponta do processo e que, no momento de colocar a política em prática, novos atores, situações e perspectivas de compreensão tornam o

processo bem mais complexo do que o que é formalmente estabelecido, contudo, há de se questionar até que ponto isso deve ser utilizado para retirar dos parceiros a responsabilidade pela não execução do que está previsto nos instrumentos jurídicos. Questionados sobre as adaptações do conteúdo do termo que foram consideradas válidas pelo Governo do Estado, nos momentos de controle da execução, os entrevistados responderam o seguinte:

> "Com a flexibilidade e com a expansão dos programas, o governo teve que tornar válidas várias das adaptações de conteúdo. Isso ocorreu mais frequentemente quando os programas se expandiram para o interior do estado. O controle do governo sobre o programa se perde um pouco com a expansão, então ele há de validar muitas das adaptações que acontecem, devido a novas lógicas, novos processos de violência." (Entrevistado 1)

> "O termo foi se mantendo dentro do seu núcleo, de modo que os papéis estavam muito claramente definidos; não houve mudanças drásticas do termo. O Instituto se propunha a fazer aquilo para que fora chamado, gerir as competências administrativas do termo. Porém se limitava muito a isso, não desenvolvendo muito do que se esperava de uma organização da sociedade civil como a promoção de valores, inclusão, desenvolvimento social e afins." (Entrevistado 2).

> "Sim, porque nem tudo o que estava estipulado no termo compreendia a ação dos implementadores, muita coisa teve de ser validada pelo estado, devido a assimetria das demandas de cada núcleo de prevenção e também pela diversidade encontrada na formação e composição das equipes de trabalho na ponta." (Entrevistado 3)

Como é possível perceber, as respostas para esse tópico foram divergentes, há afirmações de ter havido validações de ações por parte do Estado, devido à grande diversidade encontrada no campo de implementação; e também a compreensão de que as diretrizes do termo foram bem fundamentadas e que não houve grandes adaptações. É possível interpretar o conteúdo exposto dizendo que, ao que tudo indica, no geral, houve adaptações e estas foram validadas, mesmo porque, até a parte que disse que não ter ocorrido, entende haver ineficiência do Instituto Elo, por exemplo, em dar apoio além da parte técnica, no que correspondia principalmente, nas palavras do entrevistado 2, "a promoção de valores, inclusão, desenvolvimento social e afins", ou seja, havia uma lacuna na atuação do instituto como OSCIP e outras adaptações do estabelecido no termo de parceria, que foram validados pelo Governo do Estado nos processos de controle da execução.

3.1.3. Questão 3: Quais foram os principais gargalos no processo de implementação da política de prevenção, diretamente relacionados à parceria estabelecida.

Sobre tais aspectos os entrevistados responderam o seguinte:

> "São muitos. Um deles como já dito é a expansão dos programas para o interior. Além disso, a incidência da violência no interior é diferente da capital, há interferência política das estruturas locais de poder político, no sentido das prefeituras quererem se apropriar do programa, principalmente devido a dependência dessas na concessão de infraestrutura para que o programa aconteça."

> "O instrumento de parceria não é o mais adequado para selecionar e manter bons quadros de funcionários. Limita a constituição de uma carreira de operador de política pública. Há uma rotatividade muito grande das equipes, principalmente devido à falta de estabilidade no emprego, salários precários, entre outros. Quando se acessa um bom quadro, se perde por falta de condições para que o operador fique no quadro. Isso atrapalha muito o desenvolvimento do programa, porque é necessário o desenvolvimento de uma trajetória por parte dos operadores, criem vínculo com a comunidade e com a metodologia do programa. Além disso, as formações oferecidas pela política são escassas e insuficientes para o treinamento continuado das equipes. O instrumento dificulta o trabalho da OSCIP devido a finitude do mesmo, causando descontinuidade na política, o que extremamente comprometedor. Tantos as comunidades quanto as equipes se sentem fragilizadas e inseguras. Outro gargalo inevitável é a crise econômica no estado, que gera cortes e incertezas no programa." (Entrevistado 1)

> "A parceria em si é um gargalo. Uma vez que uma parte substantiva do conhecimento necessário para fazer uma política pública funcionar, passou a ser terceirizado, nas mãos de operadores que não são propriamente funcionários públicos e com isso o conhecimento se vai com eles à medida que deixam a política. Houve muita rotatividade de pessoal e isso é um grande problema. Não se retém o conteúdo técnico para o funcionamento. O estado fica refém do desenho de parceria, no sentido da instabilidade de um termo que tem data para acabar, podendo ter que trocar de OSCIP e assim a política ter que parar, sendo que isso é inadmissível." (Entrevistado 2)

> "Principalmente as condições de trabalho dos profissionais executores da política. As condições de trabalho eram desfavoráveis, o que fez com que houvesse uma grande rotatividade de pessoal. A rotatividade é ruim para a continuidade do programa, uma vez que as experiências obtidas no desenvolver não são retidas. Outro gargalo foi a falta de um rigor no monitoramento das ações desempenhadas no programa, o que prejudicava muito a aferição da qualidade. Além disso, a maioria dos profissionais que executavam a política tinham essa como um primeiro emprego, não tinham um conhecimento prévio de como agir, mesmo com as capacitações dadas pelo governo faltava experiência." (Entrevistado 3)

Diante das informações dos entrevistados, podemos dizer que existem vários gargalos. Dentre eles, a própria parceria, que é um instrumento que não teria se configurado de forma suficientemente capaz de suprir todas as demandas colocadas pela implementação da política. Tal ponto estaria ligado também à alta rotatividade dos quadros de pessoal na política, devido às más condições de trabalho oferecidas. Tal aspecto, de fato, é um ponto negativos nos esforços de implementação de uma política pública, uma vez que, como afirmaram os entrevistados, as expertises e trajetórias dos profissionais na política nunca são retidas e assim o conhecimento e a prática dificilmente são aprimorados e consolidados. No gancho destas

respostas, foi perguntado aos entrevistados se haveria facilitação/melhoria do processo de implementação se a política fosse executada diretamente Governo do Estado. Seguem as respostas abaixo.

> "Hoje sim. O governo está com maturidade suficiente para entender o que é a política, para saber como funciona a operacionalização em nível local. Já existem equipes com uma longa trajetória na implementação, já se tem a expertise e trazer isso para o Estado significa gerar uma maior institucionalização dessa política, efetivamente incorporar isso como uma função de Estado, já que faz parte da segurança pública. Seria possível melhorar e manter os quadros, promover as capacitações para a qualificação desses quadros." (Entrevistado 1)

> "Existem prós e contras nessa alternativa. Executar a política através de concurso público resolveria o problema da instabilidade dos quadros. A política nunca seria interrompida porque as pessoas fariam parte da folha de pagamento do estado e assim não correria o risco de parar. Por outro lado, a capacidade do governo de gerir questões de pessoal não apresenta boas experiências. Isso tudo demonstra a prioridade que o governo dá para a política. Se houvesse prioridade na execução da política, o governo resolveria o problema seja dentro do estado ou fora dele." (Entrevistado 2)

> "O fato de a contratação de pessoal passar a ser executada pelo estado faz com que eleve o nível de experiência dos profissionais em potencial para a execução da política, resolve o problema das más condições trabalhistas e traz estabilidade para os quadros de pessoal, acabando com a rotatividade. O problema disso é que se for levantado um quadro com profissionais que não atendam as demandas do programa, haverá uma dificuldade, ou quase impossibilidade de trocar esse quadro, desestabilizando as ações da política." (Entrevistado 3)

De fato, a implementação sendo feita diretamente pela administração pública tem pontos positivos e negativos. Na perspectiva dos entrevistados seria resolvido a rotatividade dos quadros, uma vez que seria executada a política pelos próprios quadros do governo. Em tese, seriam melhorados também os vínculos de trabalho dos profissionais devido a necessidade de um concurso público para ingressar nos cargo de operador da política. Mas, poderiam haver também pontos negativos, conforme salienta o entrevistado 2, o governo não tem sempre boas experiências com a gestão dos seus quadros próprios, no caso de má execução da política ou necessidade de mudanças nos quadros, a estabilidade dos servidores poderia se tornar um problema devido aos custos de diversas ordens para mudar de função ou exonerar um servidor. Ainda na linha do trabalho com os servidores, questionamos os entrevistados se a influência da burocracia que executava a política na ponta, sobre as ações executadas, foi detectada em algum momento como um problema para a padronização dos programas. Além disso perguntamos sobre como era exercido o controle sobre as atividades dos funcionários.

> "O grande problema é a diversidade na prestação de serviço de acordo com as demandas locais. Há também uma grande heterogeneidade de resultados e de articulação junto as comunidades locais, de compreensão dos fenômenos criminais, de execução da política. A avaliação que se tem é que as equipes são muito heterogêneas. Não decorre necessariamente devido ao modelo de contratação da OSCIP, e sim da rotatividade dos quadros. O problema está mais no arranjo da própria política e como essa trata os seus agentes."
> "O controle era feito por ambos. A OSCIP tem seus indicadores e metas, como está previsto em contrato, assim como o Estado tem seus indicadores de acompanhamento a fim de saber se a OSCIP está conseguindo cumprir com a sua parte. Os dois avaliam, os dois controlam." (Entrevistado 1)

> "Não havia problema de padronização, uma vez que o programa sempre se organizou com muito cuidado, tentando oferecer esse tipo de estabilidade no exercício da ponta da política. O que sempre prejudicou muito a política foi a rotatividade de pessoal, problemas relacionados ao gerenciamento trabalhista. Não teve tantas variações no padrão de suas várias formas de ação. Houve sempre uma supervisão, um treinamento, oferecendo o padrão da melhor forma possível. O controle da implementação do ponto de vista técnico era feito pela SEDS, sempre houve um controle muito estrito tecnicamente, para que a política fosse executada da melhor forma possível. Do ponto de vista gerencial, o controle que deveria ser feito, dentro da lógica de parceirização, pela SEPLAG, pelo órgão estatal parceiro, pelo tribunal de contas e pelo Ministério Público nunca fora capaz de oferecer maior flexibilidade administrativa, menos controle burocrático por parte do estado sobre o desembolso de recursos através da OSCIP. Assim o controle feito pela OSCIP era bem prejudicado. O Instituto sempre foi controlado como se fosse parte do estado." (Entrevistado 2)

> "Não era um problema, uma vez que o programa tinha protocolos bem definidos, um marco conceitual bem estabelecido. Na verdade, às vezes acontecia o contrário. Os protocolos eram tão rígidos que as equipes ficavam sem margem de manobra diante da diversidade das comunidades, não conseguiam se customizar para a realidade local." (Entrevistado 3)

De acordo com os entrevistados, havia, portanto, certa rigidez nos protocolos e diretrizes que os técnicos implementadores deveriam seguir, o que em algumas situação fazia com que, em certas situações, diante da diversidade da política, os mesmos se viam de mãos atadas para agir conforme o que lhes era apresentado. Ou seja, os entrevistados entendem que a política carecia, na verdade, de flexibilidade administrativa, como dito pelo entrevistado. Buscando amparo na literatura, podemos dizer que estruturas burocráticas muito rígidas podem minar a capacidade de agir com discricionariedade dos implementadores, o que em algumas situações pode prejudicar a implementação das políticas, tendo em vista haver diferentes situações no dia-a-dia, consequência da diversidade de clientes e suas demandas, o que requer constante reinvenção. Contudo, as entrevistas chamam a atenção também para a existência controles frouxos por parte do Governo do Estado em relação ao trabalho realizado pela OSCIP. Dando continuidade a este ponto, os entrevistados informaram o seguinte:

> "O que foi percebido é que operadores locais que não conseguiam desempenhar as suas funções de maneira condizente, que não conseguiam interação ou conquista de confiança, havia uma facilidade maior de remanejamento ou desligamento desses profissionais. As demandas locais são capazes de medir a adequação ou não dos profissionais." (Entrevistado 1)

> "Apenas aquele que é típico do marco lógico da política. Não há uma instância de controle, mas com certeza havia a participação social. Através dessa tem-se um conjunto de formas do público oferecer o controle estipulado pelo desenho da política." (Entrevistado 2)

> "Havia um mecanismo informal. No início do programa tinha-se a ideia de realizar fóruns locais da comunidade para que a população pudesse se manifestar. Todos os fóruns de controle social são instâncias de monitoramento da população sobre o aparato público. Porém essas não conseguir se realizar de forma adequada. A população das comunidades tinha medo de participar dos fóruns pois os criminosos viam os mesmos como uma forma de delatá-los, passar informações importantes para eles para a polícia, então a participação era reprimida. Assim, o controle que era exercido era o reporte das situações para os técnicos, para a ouvidoria, de uma maneira mais informal." (Entrevistado 3)

Levando em consideração apenas as informações fornecidas pelos entrevistados, parece que não havia, de forma clara e concreta, uma instância de controle formal que fosse realmente utilizada pela população. Havia mecanismos de participação não efetivos e mecanismos informais de controle. Ou seja, se algo não estava correndo bem, isso era comunicado pelos próprios usuários da política aos técnicos, que era repassado para a diretoria e assim o problema poderia ser corrigido. Tal ponto reforça uma crítica da literatura sobre as dificuldades de controle da sociedade sobre atuações de serviços públicos executados por organizações não estatais.

3.1.4. Questão 4: A política teve êxito em sua implementação?.

Sobre este ponto, os entrevistados apresentaram as seguintes elaborações.

> "A implementação da política foi muito exitosa. Isso pode ser observado pelos resultados que foram gerados na diminuição da criminalidade, bem como das conceituações e premiações recebidas pelos programas que integram a política. A política de prevenção a criminalidade, em especial o Fica Vivo, são extremamente eficazes e referência na América Latina. Agora, para que seja mais exitosa é necessário que deixe de ser uma política de governo e passe a ser uma política de estado." (Entrevistado 1)

> "Sim, mas não por causa da parceria. Não é o desenho de parceirização que oferece condições para essa parceria tenha sido exitosa. Essa ajudou estritamente do ponto de vista gerencial. A política se institucionalizou e alcançou sucesso e hoje é uma política respeitada devido ao seu conteúdo técnico, e não pelo que a OSCIP se propõe a fazer." (Entrevistado 2)

> "Os resultados divergem de um território para o outro. Existem territórios em que a política foi extremamente exitosa e em outros que ficou a desejar. Mas isso depende também da rigidez do controle que era exercido sobre os núcleos do programa, e da diversidade das equipes e dos territórios. O que é possível observar é que durante o período pesquisado houve uma expansão considerável do programa para outros territórios, o que é algo bastante positivo." (Entrevistado 3)

De acordo com os entrevistados, em suas respectivas compreensões, a política obteve bons resultados. Mas as razões desse sucesso divergem. As respostas variam de algo generalizado a especificações locais, nas quais o quesito sucesso é questionável. Porém, há relativo consenso de que, para haver maiores êxitos, o Estado precisa dar prioridade à política, transformando em atuação determinada e garantida pela legislação, o que poderia ser executado tanto a partir de seus próprios quadros ou melhorando os controles sobre as instituições parceiras para que os serviços sejam melhorados. Sobre os pontos fortes e fracos do processo de implementação, os entrevistados ressaltaram os seguintes aspectos:

> "Hoje a prevenção vive um processo natural de qualquer política pública. O ciclo de política pública em si tem um impacto inicial muito forte. Mas no médio e no longo prazo o impacto se reduz porque as organizações criminosas passam a se adaptar à intervenção do Estado. É difícil reinventar uma política com o modelo de contratação de OSCIP. Se efetivamente não se tornar uma política de estado, pode ser desfeita com uma simples assinatura. Pensar novas formas de intervenção geralmente se torna complicado quando se depende de um parceiro que tem seu tempo de ação definido por contrato. É preciso um corpo sólido dedicado a esse processo, com menos fragilidades que o atual. Tudo aponta para a necessidade de institucionalização da política, incorporando-a para o Estado." (Entrevistado 1)

> "Na lógica de parceirização, um ponto fraco é o fato de que não foi possível que a sociedade civil através de uma organização como existe em outros estados da federação, como no Rio de Janeiro e em São Paulo, tivesse a expertise prévia para a realização da política. O Instituto Elo falta em muito em trazer inputs técnicos para oferecer a política. Como sociedade civil a OSCIP não contribuiu em praticamente nada para o conteúdo da política. Outro ponto fraco é a falta de flexibilização dos processos de gestão pelos órgãos de controle, a fim de ter autonomia administrativa e financeira para agir e assim potencializar a operacionalidade. Ainda outro ponto fraco é que a política sempre se viu refém de questões burocrático-administrativo organizacionais. Um ponto positivo foi que num primeiro momento a política pudesse ser experimentada através da parceria e tivesse um impulso para que essa se institucionalizasse." (Entrevistado 2)

> "O programa foi sensível em atender as demandas de cada território, onde havia altos índices de violência e homicídios. Conseguiu-se também trazer a população para participar da política pública, o que fomentou o controle social. Os programas tinham uma ideia bastante clara da população alvo da política, o que ajudou muito a ter melhores resultados. Tinha-se um marco lógico e diretrizes bem claras. Como ponto fraco pode-se citar a rotatividade dos quadros de pessoal, a falta de boas condições para os trabalhadores da política. Os profissionais não tinham perspectiva de se manter na política." (Entrevistado 3)

Entre os pontos fortes elencados, podemos citar, portanto, o impacto inicial positivo que a política de prevenção teve em diminuir a violência e promover a cidadania nos locais onde foi implementada, o atendimento das demandas locais e o impulso que a política conseguiu a partir do estabelecimento da parceria com o Instituto Elo. Já como pontos fracos temos: a atuação do Instituto Elo ter ficado muito restrita a apenas questões administrativas, contrariando o que propõe seu estatuto, a rotatividade de pessoal, a falta de flexibilização dos processos da parceria e as fragilidades gerais de uma política regida por um termo de parceria com data para acabar.

No geral, portanto, podemos dizer que a parceria entre o Instituto Elo e o Governo do Estado de Minas Gerais foi exitosa e, principalmente, essencial em um primeiro momento em que nenhum dos lados tinha a expertise da implementação da política. Contudo, é possível citar problemas estruturais consideráveis, apontados pelos entrevistados, como a rotatividade de quadros, a falta de recursos financeiros devido à crise econômica do Estado, a falta de flexibilidade para os agentes de a ponta atender às demandas dos clientes da política, entre outros. É importante ressaltar que essa política, assim como todas as outras, faz parte de um ciclo de produção, estando em constante aprimoramento. Ou seja, houve um conjunto de problemas que impactaram o processo de implementação da política ao longo dos anos estabelecidos como recorte, mas a atuação do Estado na resolução destes problemas pode ser revista, garantindo as adequações necessárias ou mesmo a reinvenção de uma proposta que funcione de maneira mais fluida e efetiva.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste trabalho, nos esforçamos para analisar a relação do poder público com o terceiro setor, no exercício conjunto de implementação de políticas públicas. Enfocamos, portanto, como estudo de caso, uma relação de parceria, estabelecida entre uma OSCIP e o Governo do Estado de Minas Gerais. Vimos que a criação deste instrumento deu-se visando facilitar a relação entre o Estado e a Sociedade Civil que, em tese, tornou-se necessária a partir da reforma do Estado nos anos 1990, contexto em que este passou a delegar parte de suas competências de execução para órgãos da sociedade civil organizada, com a suposta justificativa de aumentar a capacidade e a qualidade dos serviços públicos e promover a participação da sociedade nas ações que dizem respeito a ela mesma.

Vimos que o processo de implementação é bastante complexo, uma vez que é influenciado por vários fatores, tanto econômicos quanto políticos em uma primeira análise, e também pelo fator da discricionariedade dos agentes públicos; ou seja, a medida que a produção da política vai avançando, ela sofre alterações de acordo com as mais distintas conjunturas e realidades empíricas, estando sujeita a situações imprevistas principalmente por parte do público que irá recebê-la. Ainda neste debate, abordamos as principais figuras do processo de implementação e discorremos sobre o papel do burocrata do nível de rua, que atua na ponta da execução da política, dotado de um maior nível de discricionariedade; e vimos que a discricionariedade destes agentes, que em um primeiro momento pode ser objeto de crítica, é também muito importante para a correta implementação em algumas situações, uma vez que na empiria diária do processo de implementação estão os indivíduos e as demandas muitas vezes não previstos no processo de elaboração da política. O seja, o processo de implementação acaba sento um curso de reinvenção e aprimoramento constantes.

A fim de verificar empiricamente o processo de implementação de uma política pública, desenvolvida a partir da parceria entre o Estado e a sociedade civil, realizou-se o estudo de caso da OSCIP Instituto Elo na relação com o Governo do Estado de Minas Gerais. A partir da pesquisa de campo realizada, é possível dizer que o processo de implementação e o êxito da política de prevenção, objeto da parceria parecem ter ocorrido mais em função da sua realização na ponta da execução, do que das determinações estabelecidas no seu processo de elaboração. Não se pode retirar a importância desse último aspecto, porém, o que a prática nos demonstra é que, o que é determinado no processo de elaboração serve mais como um norte a ser seguido, um referencial para que não se perca a essência da política, e para que sejam respeitados os limites de acordo com os recursos escassos que serão disponibilizados.

O caso da parceria do Estado com o Instituto Elo serve, contudo, para justificar a existência de ações implementadas a partir deste modelo de gestão. Isto porque foi importante o estabelecimento da parceria para que se implementasse a política, uma vez que o Estado não tinha experiência para executá-la e o Instituto tinha, em teoria, a expertise, ainda que não totalmente desenvolvida para contribui com tal processo. Então, a partir da parceria iniciou-se uma trajetória de aprendizado para ambos os lados, o que felizmente culminou em uma experiência relativamente exitosa. Todavia, verificou-se existirem falhas cruciais que precisam ser reparadas para um melhor desempenho, como a fixação dos quadros de profissionais, a delegação de uma maior flexibilidade de ação para a OSCIP, e melhores métodos de controle social para que a população possa dar contornos à política de acordo com suas necessidades. Por fim, ao se contrapor a teoria com a prática, verifica-se que o processo de implementação é, de fato, demasiadamente complexo, envolvendo muitos atores e variáveis imprevistas. Para que estes processos sejam satisfatórios é necessário conciliar flexibilidade com controle, recursos com demandas, discricionariedade com responsividade. Trabalhando sempre com a perspectiva de que quase nada ocorrerá de forma imediata, tratando-se de um constante processo de aprimoramento e aprendizado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 de jun 1993.

BREHM, John. GATES, Scott. Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public. University of Michigan, 1997.

BRESSER-Pereira, L.C.; CUNILL Grau, orgs., O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BOGDAN, R. BIKLEN, S. Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos. Porto, Porto Editora, 2010.

COSTA, Claúdia Soares; VISCONTI, Gabriel Rangel. Terceiro Setor e Desenvolvimento Social. AS/GESET RELATO SETORIAL Nº 3, São Paulo, Julho/2001.

DINIZ, Camila. A Parceria Entre Poder Público e Instituições Não Governamentais na Implementação de Programas Sociais. Minas Gerais, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. Implementação de políticas públicas: Teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERRAREZI, Elisabete. O novo marco legal do terceiro setor no Brasil. São Paulo, 2001.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social 6ª edição. São Paulo, Editora Atlas S.A, 2008.

INSTITUTO ELO. Disponível em: <http://www.institutoelo.org.br/site/> Acesso em 14 de abr 2018.

LIPSKY, Michael. Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

MEYERS & VORSANGER. Street Level Bureaucrats and the implementation of public policy. New York, 2010

MILENA. O Choque de gestão: perspectivas e análise. Goiânia, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. RJ: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de . Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentável. In: Cardozo, José Eduardo Martins; Queiroz, João Eduardo Lopes; Batista dos Santos.

OLIVEIRA & MANICA, Parcerias na saúde: reflexões sobre a emenda constitucional nº 51/2006 e a Lei federal nº 11.350/2006 / Gustavo Justino de Oliveira, Fernando Borges Mânica, Belo Horizonte, Forum, 2009.

PIRES, Roberto R. C. Implementação de políticas públicas: Teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

SANTOS, Márcia Walquiria. (Org.). Direito Administrativo Econômico. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2011, v. 1, p. 200-222

SILVA, P.L B; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno NEPP/ UNICAMP, nº 48, 2000.

SIMÕES, C. Curso de direito do Serviço Social. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. SOARES, L. L.; ROSALINO, I. OSCIPs – Organizações sociais da sociedade civil de interesse público: resultados práticos alcançados após a promulgação da lei 9.790/99.

ANEXOS

Roteiro de Entrevista

1) SOBRE A PESQUISA:

Título do TCC: A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARCERIA COM O TERCEIRO SETOR: o caso da política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2006 e 2012

Aluno: Gabriel Falconi Azevedo

Orientador: José Geraldo Leandro

Objetivo/Explicação sobre a pesquisa

O Objetivo do meu TCC, portanto, é verificar as características gerais dos processos de implementação de políticas públicas desenvolvidas a partir de parcerias estabelecidas entre o poder público e o terceiro setor.

É neste sentido que eu estou trabalhando com o caso da política de prevenção à criminalidade da Secretaria de Estado de Defesa Social (Governo do Estado de Minas Gerais), com foco na parceria do governo com a OSCIP Instituto Elo, entre os anos de 2006 e 2012.

Então minhas perguntas passarão por estes temas: implementação de políticas públicas e parcerias do poder público com o terceiro setor, com foco no caso que estou estudando.

2) PERGUNTAS:

1) Gostaria que você, inicialmente, me falasse do processo de estabelecimento desta parceria.

a) Como se deu? Você acompanhou ou conhece de forma indireta?

b) Por quais motivos o governo optou pela implementação de parte da política de segurança pública nestes moldes?

c) Porque a opção pelo Instituto Elo? Tratou-se de um processo de ampla concorrência?

2) Com relação ao que está estipulado juridicamente no termo de parceria, todos os aspectos eram cumpridos?

2.1) Houve, por exemplo, adaptações do conteúdo do termo que foram consideradas válidas pelo Governo do Estado nos momentos de controle da execução?

3) Em sua opinião, quais foram os principais gargalos no processo de implementação da política de prevenção, diretamente relacionados à parceria estabelecida?

3.1) Estes aspectos seriam facilitados se a implementação fosse diretamente executada pelo governo?

3.2) O fato de parte da burocracia (creio que a maior parte), que executava a política na ponta, ser contratada pela OSCIP era um problema para a padronização dos programas? Este processo de controle era feito pelo governo do estado ou pela própria OSCIP?

3.2.1) Havia algum mecanismo de controle da população sobre os profissionais contratados pela OSCIP? Como isso se dava?

4) No geral, você entende ter se tratado de uma experiência exitosa de implementação de uma política? Por quê?

4.1) Quais são os pontos fortes e os pontos fracos deste processo?

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), de uma pesquisa. Meu nome é **Gabriel Falconi Azevedo**, sou aluno do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais e a pesquisador responsável por este estudo.

Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra será entregue a mim. Em caso de recusa, você não será penalizado(a) de forma alguma.

Havendo dúvida sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador e professor José Geraldo Leandro (orientador do estudo), pelo josegleandro@ufmg.br. Eu posso ser contatado pelo e-mail: XXXXXXXXXXX ou telefone: (XX) XXXXX-XXXX.

Título provisório da pesquisa: **A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARCERIA COM O TERCEIRO SETOR: o caso da política de prevenção à criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2006 e 2012.**

Procedimentos. Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas em responder as perguntas feitas pelo entrevistador. O registro do áudio da entrevista é condicional a sua concordância.

( ) Concordo com a gravação do áudio da minha entrevista, com a finalidade única de facilitar o registro das respostas para posterior análise.

( ) Não concordo com a gravação do áudio da minha entrevista.

Benefícios. Esta pesquisa trará maior conhecimento sobre o tema abordado. Os resultados serão úteis aos profissionais que atuam com os processos relacionados à implementação de políticas públicas.

Riscos. Ao responder as perguntas feitas pelo entrevistador, você não estará correndo qualquer risco de ordem física ou psicológica.

Sigilo. Os entrevistados da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados forem divulgados.

Autorizo a citação da entrevista com sigilo da minha identidade.

_____

Assinatura do(a) entrevistado(a)