



MAPEAMENTO E DELINEAMENTO DO FLUXO DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS POR MEIO DAS ESTRATÉGIAS DESENVOLVIDAS PELA SEDESE

Trabalho desenvolvido em parceria com os gestores da Assessoria Estratégica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), no âmbito da disciplina Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos, ministrada do Curso de Gestão Pública, no segundo semestre de 2021.

Belo Horizonte

2022

Equipe Técnica:

Alexsandro Dias de Oliveira Passos

Brenda Santos de Miranda

Caio Patrick Oliveira

Giulia de Aguiar Simões

Paulo Junio Machado Diniz

Orientação:

Prof. Geralda Luiza de Miranda (Departamento de Ciência Política – FAFICH)

Coorientação:

Catharina Mello Diniz (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – DCP/FAFICH)

Belo Horizonte

2022

RESUMO

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito da disciplina de Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos, componente da grade curricular do curso de Gestão Pública, em parceria dos gestores da Assessoria Estratégica (Aest) da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), do Governo de Minas Gerais. Em síntese, o projeto visa (i) análise dos procedimentos e fluxos de captação de recursos atualmente desenvolvidos pelas áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese e (ii) proposta de consolidação desses procedimentos e fluxos no intuito de auferir eficiência e eficácia no fomento das políticas públicas setoriais abrangidas pela Sedese.

A temática engloba emendas parlamentares estaduais e federais, executadas por meio de instrumentos de entrada e saída, bem como via entidades privadas sem fins lucrativos. Abrange também, parcerias, transferências voluntárias e transferências Fundo-a-Fundo.

Para o mapeamento inicial utilizou-se a técnica denominada Explicação Situacional (MATUS, 2006). Com essa estratégia, foi possível o delineamento de todo o contexto da demanda, como também da estrutura operacional orquestrada pelas áreas finalísticas da Sedese. Posteriormente, procedeu-se à aplicação de um questionário, com o apoio da Aest, junto aos gestores das áreas finalísticas e áreas-meio para possibilitar a sondagem complementar de informações relativas à forma de trabalho na prática. Além do questionário, utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental abrangendo decretos, leis, resoluções, cartilhas, artigos acadêmicos sobre a temática, documentos pertinentes junto à Aest e pesquisa a sítios eletrônicos e institucionais.

Palavras – chave: Explicação Situacional, Captação de recursos, convênios, parcerias, fundo-a-fundo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 -	Fluxograma Situacional dos processos de captação de recursos desenvolvidos na Sedese	16
FIGURA 2 -	Imagem da tela de inclusão de propostas no Siconv.....	33
FIGURA 3 -	Imagem da tela de seleção de propostas no Siconv.....	35
FIGURA 4 -	Imagem do cadastramento de etapa no Siconv.....	35
FIGURA 5 -	Imagem da tela de cadastramento do cronograma de desembolso.....	36
FIGURA 6 -	Imagem do Plano de Aplicação Consolidado.....	36
FIGURA 7 -	Imagem da tela de consulta de proposta para enviar para análise.....	40
FIGURA 8 -	Imagem da tela de seleção do proponente.....	41
FIGURA 9 -	Imagem da tela de seleção de programas para proposta.....	41
FIGURA 10 -	Imagem da tela de preenchimento dos valores do programa.....	42
FIGURA 11 -	Imagem da tela de seleção após o preenchimento.....	43
FIGURA 12 -	Imagem da tela de inclusão de propostas de emendas parlamentares.....	43
FIGURA 13 -	Fluxograma dos processos estratégicos de captação de recursos da Sedese	74
FIGURA 14 -	Recorte das estratégias: Banco de Projetos	75
FIGURA 15 -	Recorte das estratégias: Portfólio de Entrada.....	75
FIGURA 16 -	Recorte das estratégias: Portfólio de Entrada	76
FIGURA 17 -	Recorte das estratégias: Transferência Voluntária Federal	76
FIGURA 18 -	Recorte das estratégias: Transferência Voluntária Estadual	77
FIGURA 19 -	Recorte dos tipos de captação: Captação Fundo-a-Fundo (FNAS e FAT)	77
FIGURA 20 -	Recorte dos tipos de captação: Captação Fundo-a-Fundo (FEAS e FET)..	78
FIGURA 21 -	Recorte dos tipos de captação: Captação Fundo-a-Fundo (FNI e FDDD)	78
FIGURA 22 -	Recorte dos tipos de captação: Captação Fundo-a-Fundo (FEI e FEDDD)	79
FIGURA 23 -	Recorte dos tipos de captação: Legendas Fundo-a-Fundo (Legenda).....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Aest	Assessoria Estratégica
ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
Cedif	Conselho Estadual de Direitos Difusos
CEI	Conselho Estadual do Idoso
CETER-MG	Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda de Minas Gerais
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
DCGCE	Diretoria Central de Gestão de Convênio de Entrada
DGP	Diretoria de Convênios e Parcerias
DPO	Diretoria de Planejamento e Orçamento
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FEI	Fundo Estadual de Direitos do Idoso
FET-MG	Fundo Estadual do Trabalho de Minas Gerais
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNDIF	Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OGU	Orçamento Geral da União
OSC	Organização da Sociedade Civil
PGDI	Plano de Gestão de Desenvolvimento Individual
Sedese	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
Segov	Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais
Seplag	Secretaria de Planejamento e Gestão
SFTEPS	Superintendência de Gestão e Fomento ao Trabalho e à Economia Popular Solidária
Siconv	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SIGTV	Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
Suas	Sistema Universal de Assistência Social
Subas	Subsecretaria de Assistência Social
SUBDH	Subsecretaria de Direitos Humanos
SUBTE	Subsecretaria de Trabalho e Emprego

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	12
3	ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	14
4	ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E FLUXOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA SEDESE.....	20
4.1	Aspectos conceituais e normativos gerais da captação de recursos via instrumentos de entrada e de saída.....	20
4.2	Mapeamento e análise dos procedimentos e fluxos de captação de recursos via instrumentos de entrada	23
4.2.1	<i>Estratégias para a captação de recursos pela Sedese</i>	<i>24</i>
4.2.2	<i>Principais áreas da Sedese envolvidas no processo de captação.....</i>	<i>28</i>
4.2.3	<i>Sistemas de cadastramento e manuseio das propostas necessárias à consecução da captação: Siconv e Plataforma + Brasil.....</i>	<i>30</i>
4.3	Mapeamento e análise dos procedimentos e fluxos de captação de recursos via instrumentos de saída	44
4.3.1	<i>Arcabouço normativo dos instrumentos de saída</i>	<i>44</i>
4.3.2	<i>Principais estratégias mobilizadas pela Sedese para a captação e alocação de recursos.</i>	<i>45</i>
4.3.3	<i>Procedimentos para captação de recursos das emendas parlamentares.</i>	<i>46</i>
4.3.4	<i>Regulamentação das parcerias entre órgãos da Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSC).....</i>	<i>48</i>
4.3.5	<i>Principais áreas envolvidas no processo de captação de recursos.</i>	<i>52</i>
4.3.6	<i>Sistemas de cadastramento e manuseio das propostas</i>	<i>54</i>
4.4	Transferências de recursos na modalidade Fundo-a-Fundo.....	54
4.5	Fundo Estadual de Assistência Social - Subsecretaria de Assistência Social (Subas).....	55
4.5.1	<i>Fundo Estadual do Trabalho de Minas Gerais (FET-MG) - Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE).....</i>	<i>61</i>

4.5.2	<i>Transferências Fundo-a-Fundo - Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH)...</i>	64
5	FLUXOGRAMA SITUACIONAL DOS PROCESSOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS	68
6	CAPTAÇÃO DE RECURSOS: RECOMENDAÇÕES E PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E FLUXOS.....	72
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
8.	REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

Explorando o conceito de federalismo brasileiro e o fluxo de captação de recursos, especificamente da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - Sedese, do Governo de Minas Gerais, pode-se destacar uma estrutura de planejamento e orçamento constituída por um conjunto de instrumentos legais que visam ao fomento das políticas públicas e ao desenvolvimento social da população mineira.

A temática da captação de recursos no Estado de Minas Gerais, tema deste projeto, ganhou destaque em meados de 2015, em grande medida por ter se tornado alternativa de resposta à crise econômica, fiscal e financeira que assolava o estado e que, historicamente, teve início em 2014, atingindo grande parcela dos entes federados inclusive a União.

Grosso modo, esse tipo de crise é marcado por um crescimento exponencial das despesas, em contraponto à arrecadação de recursos, que diminuem de forma significativa. De acordo com Barbosa *et al.* (2019), ao tratar da relação entre ideologia e crise fiscal, no caso específico de Minas Gerais, ficou constatado que, em 2016, o consolidado entre a dívida e a receita corrente líquida ultrapassou os 200% e, somado a isto, as despesas com pessoal no estado também já ultrapassavam os 66,65%, em 2018, superando assim, o teto estipulado pela Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Essa lei regulamenta ainda que estados e municípios não devem gastar além do limite de 60%, no que tange à receita corrente líquida, com despesas que envolvam os gastos com pessoal.

As exemplificações acima embasam o entendimento de que a captação de recursos e toda a sua operacionalização são essenciais para a continuidade do desenvolvimento social, por meio de diversas políticas públicas, em um contexto de restrições orçamentárias e de dispêndios acima do que se tem arrecadado atualmente.

Este projeto tem por objetivos (i) a análise dos procedimentos e fluxos de captação de recursos atualmente desenvolvidos pelas áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese e (ii) proposta de consolidação desses procedimentos e fluxos, no intuito de auferir eficiência e eficácia na execução das políticas públicas de competência da Sedese. A temática abordada engloba a captação de recursos oriundos de: emendas parlamentares federais e estaduais, por meio de transferências voluntárias ou de transferências Fundo-a-Fundo, podendo ser executadas via convênios de entrada ou de saída e, por fim a captação via terceiro setor. Para a realização desses objetivos, foi estabelecida intensa interlocução com a Assessoria Estratégica (Aest),

instância que tem como principal competência o desenvolvimento de iniciativas inovadoras capazes de contribuir com a agenda e estratégias do Governo de Minas.

Para compreender e delinear o fluxo de captação de recursos, realizou-se o mapeamento inicial utilizando a técnica de explicação (ou análise) situacional, proposta por Carlos Matus (2006). Com essa estratégia, foi possível adquirir, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, o conhecimento sobre todo o contexto que envolve a captação e a demanda delegada, bem como, a estrutura operacional orquestrada pelas áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese. Posteriormente, a análise foi complementada com informações coletadas por meio de um questionário aplicado, com o apoio da Aest, aos gestores das referidas áreas. As questões tiveram como foco informações secundárias sobre sua rotina de trabalho na temática.

Além das pesquisas documental e bibliográfica e do questionário, a análise situacional contou com aportes fornecidos pela equipe da Aest, coletados em reuniões técnicas periódicas. Destaca-se que, além desses aportes, essas reuniões foram importantes para alinhar as ações, sanar dúvidas, nortear o andamento do projeto, pactuar as entregas e estabelecer vínculos com os demais gestores da Sedese.

O segundo objetivo – proposta de consolidação dos procedimentos e fluxos de captação de recursos -, foi elaborado com base nos achados da análise situacional, com vistas à criação de sinergias entre as diferentes instâncias que compõem a Sedese. Para tanto, foram utilizadas as ferramentas de mapeamento de processos e fluxograma.

Este relatório está organizado em quatro capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. No segundo capítulo – Contextualização do Objeto de Pesquisa -, busca-se situar a temática de captação de recursos no contexto federativo brasileiro, destacando-se a importância da cooperação e coordenação entre os entes federados. No terceiro capítulo - Abordagem Metodológica -, são apresentadas as técnicas de pesquisa, ferramentas e métodos mobilizados tanto para a análise situacional quanto para a proposição de consolidação dos procedimentos e fluxos. No quarto capítulo – Análise dos Procedimentos e Fluxos de Captação de Recursos na Sedese-, são sintetizados os aspectos teórico-conceituais, normativos e organizacionais que estruturam os processos de captação de recursos, distinguindo os captados via instrumentos de entrada, via instrumentos de saída e na modalidade Fundo-a-Fundo. No quinto capítulo – Fluxograma Situacional dos Processos de Captação de Recursos – são analisados os processos e procedimentos atualmente desenvolvidos pelas diferentes instâncias que compõem a Sedese, destacando-se os desafios que se apresentam à otimização da captação de recursos. Por fim, no

sexto capítulo - Captação de recursos: recomendações e proposta de consolidação de Procedimentos e Fluxos -, são apresentadas algumas recomendações para otimizar o processo, incluindo uma proposta de articulação dos diferentes procedimentos e fluxos atualmente em vigor, de forma a otimizar os esforços destinados ao financiamento das políticas públicas, cujos desenvolvimento ou fomento estão sob a responsabilidade da Sedese.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

O Estado brasileiro organiza-se como federação desde a Constituição Federal de 1891, mas, com a Constituição Federal de 1988, o federalismo adquiriu, no que se refere à formulação, implementação e financiamento das políticas públicas, contornos mais complexos, devido ao caráter descentralizador da nova configuração institucional. Além disso, após as reformas, implantadas na segunda metade dos anos 90, foi desenvolvida uma melhor definição de competências entre os entes federados e o aprimoramento dos mecanismos de coordenação federativa em diversas áreas da política pública. Nesse sentido, a conjuntura legislativa brasileira impulsionou o processo de descentralização de encargos, especialmente na área social, ao introduzir mecanismos de regulação federal, que disciplinam a alocação dos recursos e a oferta de determinada política (VAZQUEZ, 2016).

Nesse cenário, o Estado de Minas Gerais é conhecido por sua inovação na área da gestão pública com implementação de projetos de grande repercussão nacional, que servem, também, como base de ideias para outras unidades da federação na construção de suas próprias políticas públicas em âmbito local. Assim, a importância estratégica que esse estado ocupa no cenário brasileiro é relevante para o desenvolvimento humano e político de toda a sociedade brasileira.

Esse protagonismo do estado na área social deriva, entre outras coisas, da atuação da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social – Sedese, cujas atribuições são: formular, planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais detalhadas no Decreto de Competência nº 47761/ANO. Compõem a Sedese cinco subsecretarias e uma superintendência de integração temáticas, a saber:

1. Subsecretaria de Assistência Social,
2. Subsecretaria de Trabalho e Emprego,
3. Subsecretaria de Direitos Humanos,
4. Subsecretaria de Esportes,
5. Subsecretaria de Políticas sobre Drogas,
6. Superintendência de Integração e Segurança Alimentar e Nutricional.

As pesquisas desenvolvidas neste projeto tiveram como foco essa estrutura organizacional, especificamente a regulamentação e práticas relativas à captação de recursos desenvolvidas no âmbito das 6 (seis) áreas finalísticas que compõem a Sedese. Mas, tendo em vista que essa regulamentação e práticas remetem a instrumentos de coordenação e cooperação com outros

entes federados, a análise situacional, aqui desenvolvida, aborda também as diferentes interfaces que o esforço de captação de recursos possui com outros entes federados, em especial a União e os municípios mineiros, bem como com instituições sociais, em especial entidades privadas sem fins lucrativos, que compõem as redes que se formam em diversas áreas de política pública, em especial as de natureza social.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para o atendimento das demandas feitas pela equipe da Aest à equipe da disciplina de Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos, quais sejam, (i) a análise dos procedimentos e fluxos de captação de recursos atualmente desenvolvidos pelas áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese e (ii) proposta de consolidação desses procedimentos e fluxos, desenvolveu-se um esforço dividido em duas etapas: (i) elaboração da explicação situacional (ou análise situacional) dos procedimentos e fluxos atualmente desenvolvidos e (ii) elaboração da proposta de consolidação desses procedimentos e fluxos. Nesse esforço, foram mobilizados diferentes métodos de pesquisa, além de métodos e técnicas frequentemente utilizados no planejamento e gestão de políticas públicas.

A primeira etapa, destinada à elaboração da análise situacional, foi dividido em quatro fases, conforme segue:

- I. Exploratória: Buscou-se o alinhamento de expectativas da entrega do produto com os parceiros da Aest, além da divisão interna de tarefas e das leituras documentais entre os membros da equipe técnica do Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos. Esta fase foi caracterizada pelo estudo da temática e formalização de cronograma para o plano de trabalho. As atividades desenvolvidas foram as seguintes:
 - ✓ reuniões semanais internas;
 - ✓ reuniões semanais de acompanhamento do projeto pela Prof. Geralda Miranda;
 - ✓ leituras da produção acadêmica e dos documentos disponibilizados pela Aest sobre a temática da captação de recurso.
- II. Empírica: Buscou-se compreender as experiências dos sujeitos que atuam direta ou indiretamente com o objeto de estudo, complementando as informações coletadas na primeira fase. As atividades desenvolvidas foram as seguintes:
 - ✓ reuniões *on-line* com os parceiros;
 - ✓ aplicação do questionário *on-line* aos gestores das áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese;
- III. Tratamento e análise das informações;
- IV. Elaboração do Fluxograma Situacional, que conclui a análise dos processos de captação de recursos no âmbito das cinco subsecretarias que compõem a Sedese.

Para a descrição dos processos de captação de recursos, abrangendo fluxos e procedimentos desenvolvidos pelas áreas finalísticas, foram mobilizadas diferentes técnicas, somando-se aos métodos de pesquisa e técnicas de planejamento e gestão de políticas públicas mobilizados na primeira etapa, conforme detalhado a seguir.

Como antecipado, para a elaboração da explicação situacional, os métodos e técnicas mobilizados foram as pesquisas bibliográfica e documental, e a pesquisa de campo, com vistas à coleta de informações secundárias necessárias para uma adequada análise, além do Fluxograma Situacional, com vistas à complementação da explicação situacional.

A pesquisa bibliográfica e documental teve por objetivo a compreensão das dimensões teórico-conceituais do objeto, bem como a estruturação normativa e organização empírica dos processos de captação de recursos. Abrangeu análise de produções acadêmicas e de gestores públicos sobre a temática, além de leis, decretos, resoluções e outros instrumentos normativos como o Decreto de Competência nº 4.7761 de 20/11/2019, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, o organograma da Secretaria, além de outros materiais disponibilizados pela própria Aest.

Na pesquisa de campo, foi utilizado um questionário semiestruturado, com validação técnica da Aest, com vistas à coleta de dados secundários relativos às práticas e aos procedimentos adotados na rotina do trabalho, de forma a complementar a análise desenvolvida com base na pesquisa bibliográfica e documental.

As entrevistas foram gravadas em meio eletrônico, através do Google Forms, e foram aplicadas no período de 27/01/2022 à 04/02/2022. Para análise e tratamento dos dados, foi realizada uma abordagem qualitativa adotando-se a técnica de análise de conteúdo organizando-se em três fases: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados e interpretação (BARDIN, 2011). Nesse sentido, a análise do conteúdo das entrevistas foi explorada da seguinte forma:

- i. Codificação: análise de processos e procedimentos desenvolvidos pelas áreas-meio, áreas finalísticas e das modalidades de transferência Fundo-a-Fundo separadamente, fazendo recortes de unidades de registro e de contexto de acordo com as perguntas;
- ii. Categorização do material: através da análise de contingência, identificando um padrão semântico na análise das respostas;

- iii. Interpretação dos resultados, identificando os possíveis problemas nas rotinas de trabalho dos respondentes.

A abordagem tem funcionalidade complementar à análise já realizada pela equipe técnica do Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos com base na bibliografia e documentação. A intenção é verificar possíveis regularidades nos dois achados de modo a confirmar a interpretação acerca do fluxo procedimental de captação de recursos, inclusive na ótica dos problemas identificados. A atividade consiste na comparação entre os achados formais, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, e a abordagem de questionário, que busca apreender o trabalho dos gestores da Sedese em sua prática cotidiana.

A análise situacional é uma das etapas – a primeira - do Planejamento Estratégico Situacional (PES), tal como proposto pelo economista chileno Carlos Matus a partir da década de 1970. O PES é um instrumento de gestão de planejamento a partir de problemas sociais e trabalha, principalmente, questões que são mal estruturadas e complexas. No âmbito da Gestão Pública, o PES consiste no planejamento inserido em um sistema incerto e dinâmico, sendo considerado um processo técnico-político, dividido em quatro etapas (HUERTAS, 1996):

- i. a apreciação situacional por meio da explicação da realidade;
- ii. as apostas em cenários na concepção do plano;
- iii. a análise estratégica para viabilizar o plano;
- iv. cálculo, ação e correção para atuar no cotidiano.

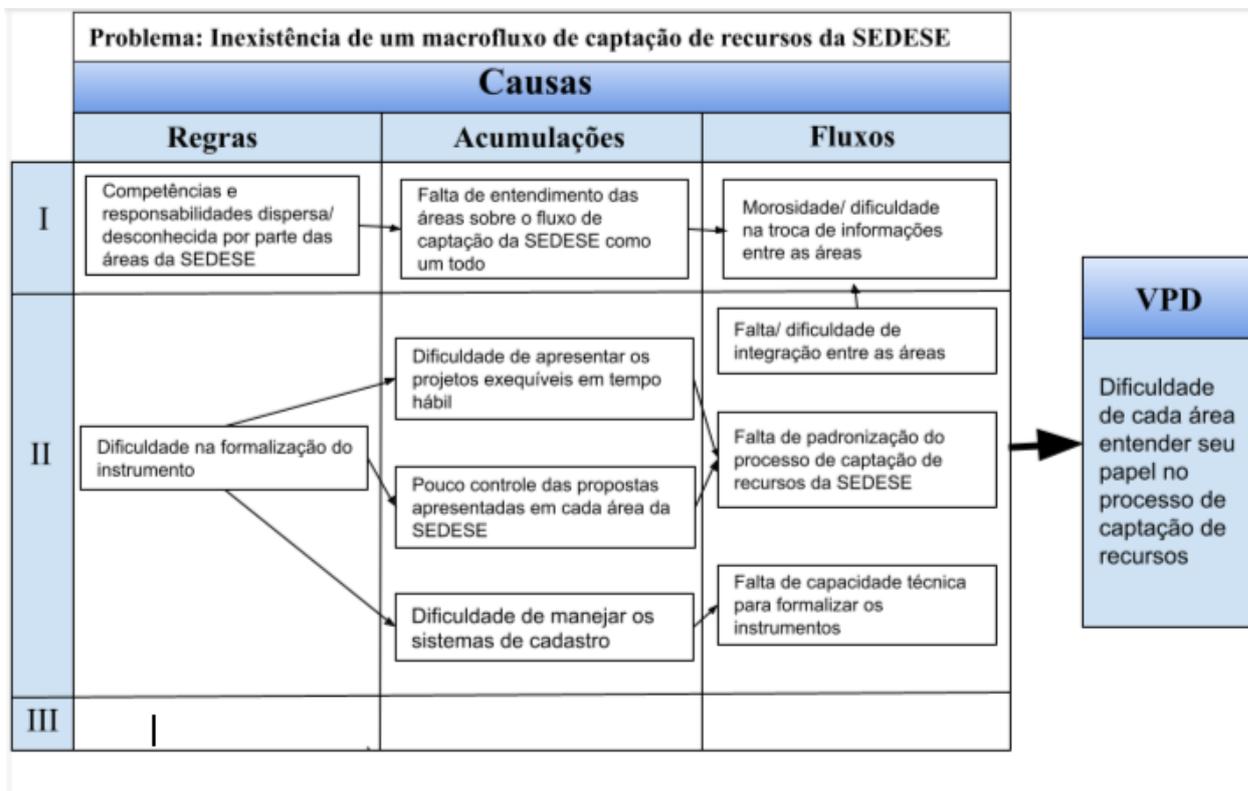
Como antecipado, a análise situacional foi desenvolvida com base nas análises bibliográficas e documentais e na compreensão da estrutura organizacional da Sedese, seja na percepção dos atores envolvidos no fluxo de captação de recurso, seja na operacionalização desse sistema. Nesse sentido, a abordagem do problema foi embasada em dois momentos: a apreciação situacional e as rotinas dos indivíduos envolvidos com a situação objeto de análise. Essa abordagem, permitiu a descrição de um “Fluxograma Situacional”, nos termos de Matus (1996), que retrata os gargalos diagnosticados pela equipe da disciplina de Laboratório.

O Fluxograma Situacional é uma ferramenta que destaca as causas e a atuação do planejador sobre elas. Dessa forma, no caso em questão, ela permite delimitar a atuação da equipe de Laboratório mediante análise do problema e a construção de uma solução para o mesmo. O fluxograma situacional é estruturado da seguinte forma (MATUS, 1996):

- I. Eixo horizontal, no qual se destacam as causas do problema, que se classificam em três tipos:
 - i. Regras: questões normativas e de legitimidade aos fluxos e às acumulações;
 - ii. Acumulações: causas relativas às capacidades ou às incapacidades da execução que geram o problema;
 - iii. Fluxos: estão relacionados diretamente às causas concretas dos problemas como as ações, as jogadas e as regras.
- II. Eixo vertical, no qual são descritas as zonas de governabilidade e controle do planejador, no caso, a equipe da disciplina de Laboratório, sobre as causas. Essas zonas podem estar:
 - i. sob o controle do planejador;
 - ii. fora do controle do planejador;
 - iii. além do jogo social.

Outro componente do Fluxograma Situacional é o Vetor de Descrição do Problema (VDP), que se relaciona diretamente com a existência e a precisão do problema. Uma vez definido o VDP e analisadas suas causas, é criado o fluxograma situacional, como demonstrada a seguir na Figura 1:

FIGURA 1: Fluxograma Situacional dos processos de captação de recursos desenvolvidos na Sedese.



Fonte: Banco de Dados do Projeto. Elaboração própria.

A partir do Fluxograma Situacional, há a identificação dos nós críticos, que se configuram como um VPD, no qual o planejador pode atuar no problema e buscar soluções ou produtos. No caso, a identificação do nó crítico foi entendida como: a dificuldade de cada área da Sedese entender seu papel no processo de captação de recursos. Sendo assim, a atuação da equipe técnica do Laboratório de Formulação e Avaliação de Projetos sobre o problema se deu através do mapeamento e estabelecimento do fluxo de captação de recursos na Sedese, desenvolvida na segunda etapa.

Para o delineamento da proposta de consolidação dos procedimentos e fluxos de captação de recursos pelas cinco subsecretarias que compõem a Sedese, foram mobilizadas as técnicas “Mapeamento de Processos” e “Fluxograma”. O Mapeamento de Processos é uma ferramenta que nos fornece uma figura de todo o processo de produção, incluindo atividades agregadoras e não agregadoras de valor. O mapeamento utiliza diferentes técnicas que nos mostram diferentes enfoques, sendo que a correta interpretação dessas técnicas é fundamental durante esse processo. O principal benefício obtido pelo mapeamento é o alcance de uma compreensão

mais abrangente do papel desempenhado por cada pessoa das áreas envolvidas do princípio ao fim da tramitação do processo de captação de recursos da Sedese

A técnica Fluxograma tem o intuito de descrever graficamente o processo, identificando cada evento da sequência de atividades por meio de símbolos, linhas e palavras. Usualmente o fluxograma inicia-se com a entrada da matéria-prima ou informação e segue o caminho passando pelas operações até sua saída como produto, nova informação ou serviço acabado. O fluxograma é fundamental para a padronização e posterior entendimento do processo, facilitando a visualização ou identificação dos fluxos, dos clientes e fornecedores internos e externos do processo, das funções, das responsabilidades e dos pontos críticos, descrevendo graficamente um processo existente ou um novo proposto, identificando cada evento na sequência de atividades por meio de símbolos, linhas e palavras (HARRINGTON, 1996).

4 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E FLUXOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA SEDESE

O presente capítulo apresenta a análise dos procedimentos e fluxos de captação de recursos sob a ótica dos instrumentos de entrada e de saída, que são uma das principais formas de garantir o direcionamento dos recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do orçamento do Estado de Minas Gerais, bem como a execução de políticas públicas no Estado e governos subnacionais.

A discussão está organizada em quatro seções. Na primeira, são apresentados os aspectos conceituais e normativos mais gerais da captação de recursos via instrumentos de entrada e saída. A segunda seção se atém à análise dos procedimentos e fluxos relativos a transferências voluntárias com recursos de emendas parlamentares federais, ou seja, os instrumentos de entrada, sendo esses recursos captados pela Sedese. Na terceira seção, são abordados os procedimentos e fluxos relativos aos instrumentos de saída, nos quais os municípios são os principais agentes receptores dos recursos a partir da disponibilização e mobilização da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e operacionalização procedimental da Sedese. Por fim, na quarta seção, são discutidos os procedimentos e fluxos dos processos de captação de recursos na modalidade Fundo-a-Fundo.

4.1 Aspectos conceituais e normativos gerais da captação de recursos via instrumentos de entrada e de saída

Em primeiro plano, é importante salientar as definições e conceitos que embasam as transferências voluntárias e os instrumentos de entrada para depois se viabilizar o aprofundamento da análise das práticas desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - Sedese.

No âmbito das transferências voluntárias, o Portal do Orçamento do Senado Federal define transferências voluntárias como aquelas que compreendem a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou se destine ao Sistema Único de Saúde. De acordo com Pinto (2017), ao analisar a relevância, alocação e adequação das

transferências voluntárias em Minas Gerais (2007-2016), esse tipo de transferência normalmente ocorre via convênios, doação ou resoluções, como também é marcado por grande discricionariedade dos agentes e atores políticos envolvidos. Dessa forma, os governos subnacionais - estados e os municípios dotados de autonomia - têm a possibilidade de requerer esses recursos junto ao Governo Federal.

Historicamente, essa estratégia para angariar recursos surge como alternativa viável à assimetria proporcionada pela instituição do federalismo brasileiro que, a partir da Constituição de 1988, estabeleceu novas responsabilidades aos entes subnacionais, municipalização das políticas de educação e saúde e descentralização administrativa, num contexto marcado por desigualdades estruturais e de capacidades burocráticas e financeiras. Conseqüentemente, os municípios foram os mais afetados tendo em vista que a implementação de políticas públicas de qualidade é um dos principais desafios, especialmente em contexto de crise fiscal.

Concomitantemente, a instituição das transferências voluntárias, e a conseqüente alocação de recursos aos entes federados, visa mitigar essa assimetria de capacidades no campo das políticas públicas. Com a instituição da Lei Complementar nº 100, de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal as transferências voluntárias e o direcionamento de recursos ficaram mais evidentes em relação às necessidades, uma vez que no art. 12, parágrafo 2º, há a seguinte regulamentação:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

Com a atribuição de novas responsabilidades, inclusive no âmbito fiscal, ao fixar o equilíbrio entre despesas e receitas, o direcionamento de recursos via transferências voluntárias se torna uma importante estratégia para compensar e mitigar as dificuldades enfrentadas pelos entes subnacionais.

Os instrumentos de entrada e saída são característicos por disciplinarem as transferências do ente federal para os entes municipais e estaduais ou dos entes estaduais para os municipais, de forma que os governos subnacionais são classificados como proponentes, à medida que submetem à União e aos estados (no caso de municípios) projetos a fim de alocar recursos via transferências voluntárias, sendo que, após a celebração, os entes subnacionais recebem o nome de convenente. No caso dos instrumentos de entrada na União, por meio dos ministérios, esses entes são classificados como concedente por deterem o recurso, seja de programação orçamentária própria, seja por destinarem os recursos de emenda parlamentar federal. Além disso, os entes subnacionais exercem função de fiscalização/monitoramento dos instrumentos, bem como da conformidade orçamentária. Já no caso dos instrumentos de saída, o ente estadual, por meio de suas secretarias ou equivalentes, é classificado como concedente, destinando os recursos via programação orçamentária própria ou por emendas parlamentares.

Os instrumentos de entrada mais conhecidos são os convênios e os contratos de repasse, de acordo com a Portaria Interministerial nº 424/2016, que estabelece normas para execução do que fora estabelecido pelo Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Destaca-se que a referida portaria de 2016 revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU/2011 e dá outras providências.

Conforme essa normatização, convênio é o instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Assim, grosso modo, os convênios são os mecanismos de repasse, pactuação e execução de ações, nas quais há a necessidade intrínseca de fomentar interesses recíprocos. É por meio deles que as transferências voluntárias, via emendas parlamentares, ocorrem, havendo necessidade de pactuação do projeto sob a ótica desse instrumento.

Ainda por referência à normatização, o contrato de repasse tem função análoga à do convênio. O contrato de repasse é o instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União;

Para os instrumentos de saída, elencados neste trabalho, o convênio tem um papel central. Esse instrumento é norteado pelo Decreto nº 4.6319/2013, que dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências. Conforme esse decreto, convênio de saída constitui a saber

Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento de interesse recíproco, em que o concedente integra a Administração Pública do Poder Executivo Estadual, por meio do qual são conjugados esforços, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual.(MINAS GERAIS, Decreto nº 4.6319/2013, art. 2º).

Para ambos os instrumentos, há ainda a possibilidade de formação de parcerias. A parceria, Lei Federal nº 13.019/14, é um instrumento previsto na legislação que estabelece uma relação jurídica entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Somado a isso, a legislação prevê outro instrumento importante nessa relação, o chamado “acordo de cooperação”. Esse instrumento, não prevê a transferência de recursos, como há no instrumento de parcerias, apenas prevê que, a Organização da Sociedade Civil (OSC) em questão, deve atestar que os objetivos da organização abrangem a promoção de atividades consideradas de interesse de relevância pública e social.

Na próxima seção, o foco da análise é colocado nos procedimentos e fluxos, estabelecidos no âmbito da Sedese, via instrumentos de entrada e saída e na modalidade Fundo-a-Fundo.

4.2 Mapeamento e análise dos procedimentos e fluxos de captação de recursos via instrumentos de entrada

O enfoque da pesquisa documental e bibliográfica foi a análise estrutural e organizacional da Sedese, que tem como competências formular, planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas às áreas de assistência social, trabalho e emprego, esportes, políticas sobre drogas e segurança alimentar e nutricional, direitos humanos, havendo

subsecretarias de referência, nos termos estabelecidos pelo Decreto de Competências da Sedese nº 47.761/2019.

O foco desta seção é o instrumento de entrada formalizado via emendas parlamentares federais, de forma que a Sedese se caracteriza como ente proponente e a União como ente concedente. Serão abordados, na subseção 4.2.1, a operacionalização das principais estratégias de captação e alocação de recursos desenvolvidas na Sedese; na subseção 4.2.2, as principais áreas envolvidas no processo de captação; na subseção 4.2.3, os sistemas de cadastramento e manuseamento das propostas necessárias à consecução da captação.

4.2.1 Estratégias para a captação de recursos pela Sedese

Para viabilizar a captação das transferências voluntárias, via emendas parlamentares federais, a Secretaria de Planejamento (Seplag), por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e da Diretoria de Central de Gestão de Convênios de Entrada (DCGCE), desenvolve e implementa anualmente três estratégias que, via de regra, tornam exequível a alocação de recursos pelo Governo de Minas Gerais. A primeira é o Banco de Projetos, a segunda, o Portfólio de emendas parlamentares, e a última, a divulgação de informações sobre o perfil dos parlamentares federais e sistema de alerta das propostas, via Power Bi.

Banco de Projetos

A primeira estratégia, o Banco de Projetos, pode ser entendida como uma reunião de vários *templates* consolidados e funciona como um repositório dos principais projetos mais bem estruturados pelas áreas finalísticas da Sedese. O objetivo do Banco é que, eventualmente, havendo oportunidades de captação de recursos, o repositório possa ser consultado de acordo com a natureza e necessidades específicas de cada concedente, sendo primordial o alinhamento do projeto à intenção do ator ou órgão a que se destinará o recurso.

O intuito da elaboração deste repositório de projetos no Governo de Minas Gerais, a título de atração de recursos, é mitigar os impactos das crises fiscal e financeira que vêm assolando o estado desde meados de 2015. Portanto, a estratégia de manter projetos estruturados garante a pactuação eficiente evitando erros que prejudiquem a entrega do bem ou serviço. A estratégia permite agilizar os trâmites que envolvem as análises de viabilidade do projeto, tendo em vista que o Banco de Projetos é composto por projetos já analisados criticamente pela Seplag.

Para que a estratégia de captação via Banco de Projetos se realize a contento, é necessário o envolvimento das diversas áreas de forma a motivar a construção do repositório, conforme os procedimentos abaixo elencados:

- ✓ Antes da seleção dos programas para composição do Banco de Projetos, as áreas são orientadas a realizarem um juízo crítico sobre a estruturação do projeto no sentido de identificar possíveis problemas ou até repensar a forma de execução. O intuito é fazer com que o projeto chegue ao Banco de Projetos de forma sólida e com todas as informações devidamente certificadas para garantir o sucesso na captação e execução dos projetos. Esse primeiro contato é realizado pela Aest, que posterior às orientações emanadas pela Seplag, irá entrar em contato com as áreas para sondagem de interesse em relação à composição do *template*.
- ✓ Posteriormente, essa estratégia de repensar e analisar criticamente a estrutura do projeto é complementada pela construção do *template* - documento de natureza técnica que contém a estruturação do projeto com as principais informações: objeto, cronograma de desembolso, comprovação da capacidade técnica e operacional do conveniente, justificativa de relevância, beneficiários, contrapartida e a dotação orçamentária, custo de manutenção futuras e o termo de abertura do projeto. Entende-se, por contrapartida, que o aporte de recurso complementar ou bens que o proponente/conveniente irá despendar para a consecução do objeto.
- ✓ Na sequência, a área técnica deve elaborar e construir uma matriz de responsabilidade, entendida como um direcionamento acerca do papel a ser desempenhado por cada integrante na execução, na celebração do instrumento e nos demais atores (*stakeholders*) envolvidos. Concomitantemente, as áreas técnicas finalísticas deverão ainda estabelecer metas e indicadores acerca da pactuação do projeto desenvolvido para que sejam possíveis a mensuração do alcance dos objetivos e o estabelecimento destes no que se refere às entregas.
- ✓ Elaborada a matriz de responsabilidade e estabelecidas as metas e indicadores, o Gabinete das áreas finalísticas interessadas em incluir os projetos no Banco de Projetos da Seplag deverão encaminhar demanda consolidada à Assessoria Estratégica, ou setor equivalente, para que seja possível viabilizar o encaminhamento futuro à Seplag, contendo informações sobre a temática. Durante toda a construção do *template*, a Aest é o ponto focal responsável não só pela interlocução das áreas junto à Seplag, mas também por prestar todo o apoio técnico necessário às áreas finalísticas.

- ✓ A Assessoria Estratégica ou setor equivalente encaminham a demanda consolidada à Diretoria Central de Gestão de Convênios de Entrada/Seplag, que, então, elabora cronograma de acompanhamento e auxílio na elaboração das propostas. A cada semestre, a diretoria trabalha com um novo grupo de órgãos/entidades de Minas Gerais. Concomitantemente, o material é atualizado anualmente, sendo possível a inclusão de novos projetos pelas áreas finalísticas.

Portfólio

A segunda estratégia que torna exequível a alocação de recursos pelo Governo de Minas Gerais é o Portfólio de convênios de entrada. Seu intuito semelhante à estratégia do Banco de Projetos, porém, não deve ser confundida, dado que o Portfólio é uma priorização dos principais projetos incluídos no Banco de Projetos pelas áreas técnicas finalísticas. Para tanto, as áreas finalísticas são convidadas a revisitarem o Banco de Projetos e definirem aqueles que se encontram mais bem estruturados para que componham uma ordem de priorização, a qual a Assessoria Estratégica (Aest) ou instância equivalente deverão consolidar e apresentar às áreas setoriais da Seplag.

A priorização é um tipo de tratativa realizada pela Aest e o Gabinete da Sedese, não havendo a participação massiva das áreas finalísticas, a não ser que os projetos priorizados ainda precisem de ajustes técnicos. É importante frisar que projetos que não estejam dentro do Banco de Projetos também podem compor o Portfólio, desde que estejam bem estruturados. Posteriormente à consolidação da ordem de priorização pela Aest e o Gabinete, a demanda consolidada será encaminhada à Seplag e à Secretaria de Estado de Governo (Segov) que analisarão a prioridade de acordo com os eixos temáticos em evidência à época das indicações de emendas parlamentares.

Posterior a essa estruturação, o consolidado de projetos priorizados é apresentado ao Governador(a) para que seja viabilizada a apresentação do documento à bancada mineira de parlamentares federais. A apresentação é parte integrante e essencial da captação de recursos, pois envolve negociações entre as áreas estratégicas estaduais, tais quais Aest, Segov e Seplag, e os parlamentares, a fim de garantir a alocação e o direcionamento dos recursos para os projetos componentes do Portfólio.

A construção do Portfólio ocorre entre julho e setembro. A intenção é que esse consolidado esteja aprovado internamente pelas áreas técnicas até o final de setembro, para que o Gabinete

da Seplag consiga apresentar o *template* aos parlamentares, tendo em vista que o Projeto de Lei da Lei Orçamentária Anual (PLOA) e a Lei Diretrizes Orçamentárias (LDO) começam a ser deliberados no final de agosto. Concomitantemente à deliberação dessas leis, o emendamento e as propostas começariam a ser ventiladas nos bastidores. Procedimentalmente, a apresentação ocorre em meados de outubro de cada ano, momento em que as interlocuções pelos aportes de recursos se iniciam.

Após a aprovação das leis orçamentárias, o Ministério da Economia define os demais prazos e a primeira tratativa que envolverá a indicação do parlamentar, via Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), dos proponentes (CNPJ) e caberá ao concedente, que nesse ato é representados pelos Ministérios, a abertura do Programa Público na Plataforma +Brasil.

Nesta fase, é imprescindível que a proposta já esteja adequada ao Programa Público e aos editais ou aos demais instrumentos de seleção congêneres dos Ministérios. Portanto, o alinhamento da proposta via Plano Plurianual de Gestão Governamental (PPAG) é o recurso pelo qual as áreas técnicas deverão, comparativamente ao programa, construir e validar suas propostas.

Todas as propostas, se aprovadas pelos parlamentares, deverão ser cadastradas na Plataforma + Brasil e pré-qualificadas pela DCGCE/Seplag, conforme estabelecido pelo Decreto de Programação Orçamentária, em seu artigo 18. A DCGCE e o Comitê de Orçamento e Finanças (COF) aprovam também, em conjunto, a contrapartida, e o Gabinete da Seplag assina. Somente depois desses procedimentos, a área demandante pode encaminhar a proposta ao concedente para avaliação.

Informações sobre o perfil dos parlamentares federais e sistema de alerta, via Power Bi

Como antecipado, a terceira estratégia abrange a divulgação de informações sobre o perfil de parlamentares federais e um sistema de alerta sobre as propostas, ambas operacionalizadas pela DCGCE. Para tanto, a diretoria possui um mecanismo de divulgação do perfil dos parlamentares componentes do Congresso Nacional, por meio do instrumento Power Bi, que permite às áreas finalísticas do Governo do Estado de Minas Gerais conhecer o perfil, as áreas temáticas de interesse, bem como o fluxo de destinação de emendas parlamentares, de todos os deputados federais. Sendo assim, esse instrumento é um mecanismo estratégico que auxilia em grande escala as áreas finalísticas na seleção de projetos que mais se enquadrem nesses perfis, auferindo a eficiência necessária à captação de recursos.

Outra estratégia importante no processo de captação de recursos de emendas federais é o sistema de alerta, denominado Painel de Convênios OlikView, que contém e publiciza as oportunidades de captação de recursos disponíveis às áreas finalísticas. Para seu funcionamento e operacionalização, a DCGCE faz o abastecimento de um sistema operacionalizado também no Power Bi, ao realizar filtros em plataformas de divulgação e cadastramento das propostas, a exemplo da Plataforma +Brasil e Ministérios. A partir desse filtro e abastecimento do sistema, é possível que as áreas finalísticas consultem as propostas e, além disso, recebam informações sobre elas por e-mail.

4.2.2 Principais áreas da Sedese envolvidas no processo de captação

Conforme antecipado nas subseções anteriores, a Assessoria Estratégica (Aest) é o ponto focal responsável por motivar, orientar e auxiliar tecnicamente as áreas finalísticas no que concerne às tratativas que envolvem a captação de recursos, conforme estipulado no Inciso II, do art. 9, do Decreto de Competências nº 47.067/2019 da Sedese, conforme segue: “facilitar, colaborar, articular interna e externamente na solução de desafios relacionados ao portfólio estratégico, e às ações estratégicas e inovadoras no setor, apoiando os responsáveis em entraves e oportunidades para o alcance dos resultados”.

Outra área da Sedese de suma importância no macro processo da captação é a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF), tendo em vista que, na sua estrutura de organização, contempla-se atualmente todo o conjunto das áreas de caráter não finalístico, ou seja, as áreas-meio. A partir do organograma da SPGF é possível visualizar as áreas estratégicas, a exemplo da Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO), a Diretoria de Convênios e Parcerias (DCP), quando se tratar de instrumentos de saída. Dentre outras competências, elencadas nos incisos IV e V, do art. 16, do decreto supramencionado, a SPGF, tem as atribuições de “gerenciar as atividades para viabilizar a celebração de convênios de entrada, bem como suas alterações, observando os requisitos legais;” e “acompanhar e monitorar, em conjunto com as áreas responsáveis, a execução orçamentária e financeira dos convênios e parcerias federais, bem como suas prestações de contas”.

Complementarmente, a Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO) participa do processo que inicialmente contempla a captação de recursos e formalização dos instrumentos, tanto para os instrumentos de entrada quanto para os de saída, ao fomentar e prestar apoio técnico de caráter orçamentário e financeiro, ou seja, a definição das contrapartidas para os convênios é

de responsabilidade desse setor. As áreas finalísticas encaminham demandas que envolvem o cronograma orçamentário dos instrumentos que precisarão ser avaliados pela DPO, bem como solicitações de suplementação de crédito no intuito de garantir a continuidade das ações sobre a ótica orçamentária. Portanto, as demandas de caráter orçamentário passam pelo crivo técnico da DPO, que apoiará as áreas na captação de recursos. Além disso, conforme antecipado, a diretoria também é responsável pela gestão dos fundos específicos dos quais a Sedese é órgão gestor, conforme estabelecido no art. 11, do Decreto 47.067/2019, nos incisos transcritos a seguir:

IV – acompanhar e controlar a execução orçamentária da receita e da despesa;

VI – responsabilizar-se pela gestão orçamentária dos fundos dos quais a Sedese participar como órgão gestor;

VII – acompanhar e avaliar o desempenho global da Sedese, a fim de subsidiar as decisões relativas à gestão de receitas e despesas, visando à alocação eficiente dos recursos e o cumprimento de objetivos e metas estabelecidos. (MINAS GERAIS, Decreto 47.067/2019)

Além destas, de acordo com o Decreto de Competência da Seplag nº 47.727/19, que regulamenta a estruturação institucional da referida secretaria, a DCGCE/MG tem dentre outras competências, conforme segue:

Art. 17 – A Diretoria Central de Gestão de Convênios de Entrada tem como competência realizar a avaliação de projetos para propiciar a captação de recursos, em parceria com os órgãos e entidades da Administração Pública, estabelecer diretrizes, apoiar e coordenar a execução dos convênios, acordos e ajustes que envolvam a entrada de recursos no Estado, com atribuições de:

I – monitorar a regularidade fiscal dos órgãos e entidades junto à União com o apoio da SEF, AGE e CGE;

II – apoiar tecnicamente os órgãos e entidades do Poder Executivo estabelecendo padrões de qualidade na iniciação de projetos para a formação de Banco de Projetos e para a captação de recursos por meio da metodologia de pré-qualificação;

III – acompanhar a elaboração do Orçamento Geral da União e sua execução, no que diz respeito às transferências voluntárias, nestas contidas as emendas parlamentares e os fundos públicos, analisando e gerando informações estratégicas para subsidiar a tomada de decisão;

IV – identificar oportunidades de captação de recursos e auxiliar os órgãos e entidades da Administração Pública na negociação e atração

dos recursos financeiros, sejam eles públicos ou privados; (MINAS GERAIS, Decreto 47.727/19)

A Diretoria, portanto, é responsável por mobilizar e amparar tecnicamente as áreas finalísticas no desenvolvimento do Banco de Projetos e do Portfólio de convênios de entrada, além de viabilizar o conhecimento e recebimento de eventuais oportunidades de captação de recursos que estejam de acordo com os projetos consolidados nos *templates*. No que tange a essa prestação de apoio técnico, a Aest é o ponto de ligação entre as áreas estratégicas da Seplag e as áreas finalísticas da Sedese. Portanto, o corpo técnico da Aest está em constante contato com as áreas estratégicas da Seplag no intuito de receber orientações, bem como repassá-las às respectivas áreas finalísticas.

4.2.3 *Sistemas de cadastramento e manuseio das propostas necessárias à consecução da captação: Siconv e Plataforma + Brasil*

Com a promulgação do Código Tributário Brasileiro (Lei nº 5172/1966), a União centralizou grande parte dos recursos oriundos da tributação. Contudo, tal centralização fiscal veio acompanhada de uma incapacidade da União de executar todos os programas orçamentários indicados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), o que acarretou a ineficiência das políticas públicas que eram executadas com recursos advindos do Orçamento Geral da União. Nesse cenário, viu-se necessário a reorganização dessa distribuição de recursos. Em consonância com esse pensamento, a Constituição Federal de 1988, como abordado anteriormente, estabeleceu novas responsabilidades aos entes subnacionais em um contexto de assimetrias fiscal e de capacidades. Assim, foram instituídas as transferências voluntárias, com o intuito de mitigar essa assimetria e de fomentar a execução indireta das políticas públicas.

No entanto, como afirmam Lima *et al.* (2017), até meados de 2007, as transferências voluntárias não foram acompanhadas de “sistematização e informação do processo, acarretando a falta de padronização por parte dos órgãos federais em repassar tais recursos e os registros não confiáveis sobre a execução e prestação de contas”, o que tornava qualquer acompanhamento, fiscalização ou avaliação das transferências uma atividade quase impossível. Desse modo, em novembro de 2006, o Tribunal de Contas da União (TCU), ao encontrar altos riscos de desvios ou ineficiência na utilização dos recursos por parte dos convenientes, encarregou o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) da criação de um sistema *on-line*

que permitisse acompanhar todo o processo de repasses de recursos via convênios, contrato de repasses ou outros instrumentos similares, tendo como objetivo central o controle e a transparência no processo.

Dessa maneira, o MPOG assumiu novas responsabilidades, a serem desenvolvidas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que ficou responsável pela verificação do envio dos dados orçamento no sistema, e pela Secretária de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), que ficou a cargo do desenvolvimento, adequação e implementação do Sistema, bem como, pelo treinamento de todos os atores envolvidos no processo de transferência voluntária. Após o desenvolvimento do Sistema o MPOG, obteve auxílio de outros órgãos federais, como o então Ministério da Fazenda, Ministério da Defesa, Controladoria Geral da União e TCU, Universidade do Rio de Janeiro, assim como dos usuários, para aprimorar e adequar o Sistema a todos os caminhos que serão percorridos ao longo do processo de convênios, contratos de repasses e termos de parcerias celebrados por meio das transferências voluntárias.

Após a fase de desenvolvimento e adequações, o Decreto nº 6170/2007 instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv). Conforme informado na Plataforma + Brasil, “o Siconv é o sistema aberto à consulta pública, disponível na internet, e que tem por objetivo permitir a realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pela União”.

O Siconv é considerado pelo Ministério da Economia um marco de uma nova era da gestão pública, por ter renovado a relação entre a Administração Pública federal com os estados, o Distrito Federal, os municípios e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), por ter permitido a automatização dos processos de transferências e desburocratizado às atividades fins, com foco na substituição do processo físico pelo eletrônico e no registro de todos os procedimentos, o que permite maior transparência e celeridade na execução das transferências voluntárias da União. Assim, entre as inovações implementadas pelo Siconv, destacam-se a reunião de todas as informações dos sistemas próprios de cada órgão, a criação da própria metodologia de repasse, buscando padronizar desde a publicidade dos programas até a prestação de contas. O sistema proporcionou ainda maior transparência ao processo de transferência voluntária, assim como, o gerenciamento tanto por parte do concedente quanto do conveniente, bem como, da sociedade, além de ter facilitado a publicidade de todos os programas passíveis de transferência, devido ao fato de concentrar todos em um mesmo portal. Por fim, deve ser considerado que o

Siconv implementou um sistema descentralizado, com cada usuário tendo um perfil específico e com responsabilidades próprias em cada nível de acesso.

Desse modo, com a instauração dessas inovações e com o imediato sucesso e resultados do Siconv, o Governo Federal, com o Decreto nº 10035/2019, instituiu uma nova plataforma denominada de Plataforma + Brasil. Segundo o Ministério da Economia, essa nova plataforma surgiu da demanda de ampliar os benefícios do sistema a outros tipos de transferências de recursos realizados pela União, que não sejam apenas convênios ou contratos de repasse, garantindo-lhes uma melhor gestão do dinheiro público com foco na geração de resultados para os cidadãos de todo o País. Assim, a vantagem dessa nova plataforma é a unificação de outras modalidades de transferências de recursos da União, acomodando cada uma delas com suas características particulares. A exemplo disso, podemos citar os termos de colaboração, termos de fomento, termos de compromisso e transferências Fundo-a-fundo, quando os recursos forem direcionados para os Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo Nacional da Cultura, Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). A unificação do Siconv à Plataforma + Brasil ocorrerá gradualmente, com previsão para o processo ser concluído no ano de 2022.

Dada a centralidade desses sistemas para a captação de recursos, vejamos, de forma detalhada, os procedimentos.

Procedimentos de cadastramento de propostas na Plataforma + Brasil - substitui o Siconv

Para o cadastramento de propostas nessa plataforma, primeiramente, é necessário identificar o manual de identificação do programa público do ministério. Em seguida, consultar o Banco de Projetos com intuito de identificar um projeto que se enquadre nas especificações elencadas pelo ministério.

Destaca-se que o ideal é que o projeto/programa a ser cadastrado já conste no Banco de Projetos, porém não há impedimento para inclusão de novos projetos.

Segue abaixo o checklist que deverá ser observado pelas áreas técnicas para o cadastramento no Siconv/Plataforma +Brasil:

- 1) Identificar o programa público do ministério (ter um alinhamento com o PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental);

- 2) Selecionar programa: cadastrar objeto, a regra de contrapartida, financeira ou de bens e serviços, valor global;
- 3) Informar os partícipes (conveniente, interveniente - caso seja exigido);
- 4) Incluir o cronograma físico, que seriam as metas (o ideal é que esse cronograma esteja bem definido de acordo com a metodologia do marco lógico);
- 5) Informar a previsão de liberação de recursos (periodicidade) - repasses;
- 6) Incluir Plano de Aplicação (detalhamento de tudo aquilo que será adquirido com os recursos e as propostas).

Após o cadastramento, o parlamentar faz o direcionamento do recurso ao programa público do ministério, definindo inclusive o proponente. A Figura 2 traz imagem da tela de inclusão de propostas no Siconv.

FIGURA 2: Imagem da tela de inclusão de propostas no Siconv.

Selecionar Objetos / Preencher Valores	
Código do Programa	2011320110678
Nome do Programa	Ações na área de tecnologia de informação e comunicação. - FPDM - 30/06/2011
Objetos *	<input checked="" type="checkbox"/> Implementar ações na área de tecnologia de informação e comunicação.
Regra de Contrapartida *	<input checked="" type="radio"/> Os municípios deverão ter população acima de 5.000 habitantes. [Percentual Mínimo Contrapartida: 10.0% Percentual Máximo Contrapartida em Bens e Serviços: 0.0%]
Valor Global do(s) Objeto(s) (R\$) *	<input type="text"/>
Total de Contrapartida (R\$)	<input type="text" value="0,00"/>
Contrapartida Financeira (R\$) *	<input type="text"/> Valor mínimo: R\$ 0,00 (10% do valor global).
Contrapartida em Bens e Serviços (R\$)	<input type="text"/> Valor máximo: R\$ 0,00 (0% do total de contrapartida).
Valor de Repasse (R\$)	<input type="text" value="0,00"/>
Valor Repasse Voluntário (R\$)	<input type="text" value="0,00"/>
<input type="button" value="Salvar"/> <input type="button" value="Voltar"/>	
Campos marcados com (*) são obrigatórios	

É importante observar que o proponente poderá cadastrar/enviar mais de uma proposta em mais de um programa público do mesmo órgão, no entanto, será gerado apenas um instrumento. O

valor global é em relação ao objeto e programa(s) especificados. O cadastramento é individual caso haja mais de um programa. O checklist para esse cadastramento é o seguinte:

- 1) Escolher modalidade - convênio ou outro instrumento;
- 2) Justificar a proposta de execução/ benefícios;
- 3) Informar o Objeto do convênio;
- 4) Informar a Capacidade Técnica Gerencial: Capacidade técnica de executar;
- 5) Anexar documento que comprove a Capacidade Técnica;
- 6) Informar banco para depósito, agência;
- 7) Informar datas de início e término;
- 8) Informar ano de repasse e valor de repasse, na aba Cronograma Orçamentário do Valor de repasse;
- 9) Incluir Termo de Referência;

Destaca-se que, se o conveniente quiser incluir interveniente, deverá operacionalizar no submenu da aba dados da proposta. Quando for o concedente a incluir, isto deverá ser feito na aba “Participantes”, havendo de justificar o motivo da inclusão do interveniente.

Para o cadastramento do cronograma físico, os procedimentos são os seguintes:

- 1) O proponente deverá abrir a aba “plano de trabalho” e entrar no submenu “cronograma físico”;
- 2) Clicar em incluir meta;
- 3) O sistema exibirá programa, especificação, unidade de fornecimento, então,
 - ✓ Aparecerá o programa(s), deverá selecionar qual se refere à proposta em destaque;
 - ✓ Deverá especificar a meta;
 - ✓ Deverá ser selecionada a forma de mensuração da meta;
- 4) Deve ser informado o valor total da meta, quantidade, o valor unitário será calculado automaticamente;
- 5) Devem ser informadas datas de início e término;
- 6) Devem ser informados a UF, município, endereço e CEP.

A Figura 3 traz a imagem da tela de seleção de programas:

FIGURA 3: Imagem da tela de seleção de propostas no Siconv.

Principal > Incluir Proposta

Selecionar Programas para Proposta

Programas Selecionados

Código	Nome	Valor Global do(s) Objeto(s)
2011320110678	Ações na área de tecnologia de informação e comunicação - FPDM - 30/06/2011	R\$ 320.000,00

Para incluir o valor global, valor de repasse, valor de contrapartida financeira e valor de contrapartida de bens e serviços da proposta para o(s) Programa(s) selecionado(s), clique no botão "Selecionar Objetos / Preencher Valores" ao lado de cada programa listado acima.

Finalizar Seleção

Buscar Programas para Proposta

Selecione o(s) programa(s) da proposta e informe os valores correspondentes.

Código do Órgão *

Qualificação da Proposta

Numero Emenda Parlamentar

Ano do Programa

Código do Programa

Nome do Programa

Descrição do Programa

Objeto do Programa

Modalidade

Buscar Programas para Seleção

Campos marcados com (*) são obrigatórios

Posterior a isso, deverá ir em listagem de metas e incluir pelo menos uma etapa para cada meta.

7) Dados da Etapa: Repetir o processo de cadastramento da meta. (**CUSTO DE ALCANCE DA META**)

A Figura 4 traz a imagem da etapa cadastrada em uma das metas:

FIGURA 4: Imagem do cadastramento de etapa no Siconv.

Dados da Meta

Descrição da Meta **Construção de um telecentro.**

Valor da Meta (R\$) **R\$ 320.000,00**

Data de Início da Meta **01/01/2011**

Data de Término da Meta **31/12/2011**

Dados da Etapa

Especificação *

Caracteres restantes: 5000

Unidade Fornecedor *

Valor Total (R\$) *

Quantidade *

Valor Unitário (R\$)

Data de Início *

Data de Término *

UF

Código Município

Endereço

CEP

Campos marcados com (*) são obrigatórios

Incluir Etapa **Voltar**

Incluir o cronograma de desembolso, seguindo as etapas abaixo:

- 1) O proponente deverá abrir a aba “plano de trabalho”, posterior entrar no submenu “crono desembolso”;
- 2) Clicar em incluir parcela;
- 3) O sistema abrirá solicitando as seguintes informações:
 - Responsável pela liberação da parcela - sendo concedente ou conveniente (contrapartida ou repasse);
 - O mês, o ano e o valor da parcela;
 - Preenchidos os campos o usuário deverá clicar no botão “incluir parcela”.

A figura 5 traz imagem da tela de inclusão do cronograma de desembolso:

FIGURA 5: Imagem da tela de cadastramento do cronograma de desembolso.

Principal > Incluir Proposta

Incluir Proposta 20113 - MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO Proposta 002459/2011

Dados da Proposta Plano de Trabalho Projeto Básico/Termo de Referência Execução Concedente Execução Conveniente

Crono Físico **Crono Desembolso** Plano de Aplicação Detalhado Plano de Aplicação Consolidado Anexos Pareceres

Campos marcados com (*) são obrigatórios

Responsável *

Mês * Janeiro

Ano *

Valor da Parcela (R\$) *

Incluir Parcela Voltar

Posterior a isto, o proponente deverá associar as metas:

- 1) Selecionar a meta em relação à parcela e o valor dessa parcela associada a meta;
- 2) Após isso deverá associar a meta;
- 3) Associar a parcela à etapa.
 - Como a meta poderá ter mais de uma etapa, o proponente deverá associar o valor da etapa correspondente à meta.
 - O proponente deverá cadastrar as metas e etapas associadas ao repasse do concedente quanto a sua própria contrapartida (considerando já ser conveniente).

Importante: A parcela pode ser associada a mais de uma meta. Além disso, o processo de cadastramento é igual para ambas parcelas.

Incluir Plano de Aplicação detalhado

- 1) Inclusão de bens, obras e serviços, tributos, despesas administrativas, tributos e afins;
- 2) O proponente deverá abrir a aba “plano de trabalho”, posterior entrar no submenu “Plano de Aplicação de Trabalho”;
- 3) O sistema abrirá o campo de “Tipo despesa” e botão incluir;
- 4) Selecionar o Programa vinculado à proposta (se for mais de um ele tem que selecionar o vinculado à proposta);
- 5) Tipo de despesa: definir se é bens, serviços e a fins;
- 6) Deve descrever a despesa;
- 7) Natureza da despesa: se é fruto do convênio, deverá ser selecionada a opção recursos do convênio ou com recurso da contrapartida financeira. Se for bens e serviços, deverá ser selecionada a opção bens e serviços;
- 8) O sistema vai disponibilizar o código, subitem e descrição da natureza da despesa;
- 9) Deve ser incluída a forma de aquisição (metro, quantidade, unidade, peso);
- 10) Deve ser acrescentado o valor total a quantidade, valor unitário, endereço de localização, cep (tudo em relação à execução ou aquisição do bem ou serviço) endereço do município onde ocorrerá o serviço ou instalação do bem. UF (preenchido automaticamente);
- 11) Quando o concedente define o que poderá ser adquirido ou executado com o recurso, o proponente deverá seguir conforme lista disponibilizada. É passível de alteração (à lista).

Plano de aplicação detalhado Consolidado

A etapa anterior poder visualizada nessa aba do plano de trabalho. A Figura 6 traz imagem do Plano de Aplicação Consolidado:

FIGURA 6: Imagem do Plano de Aplicação Consolidado.

4.2.7. Visualizar Plano de Aplicação Consolidado

Informada a relação do(s) item(ns) de tipo de despesa, o sistema disponibilizará o **Plano de Aplicação Consolidado** dos recursos a serem desembolsados pelo Concedente e Conveniente em forma de contrapartida, se for o caso.

O Plano de Aplicação Consolidado apresenta para cada item incluído, os campos de **"Classificação de Despesas"**, **"Recursos Convênio"**, **"Contrapartida Bens e Serviços"**, **"Rendimento de Aplicação"** e o **"Total"**.

Para visualizar o Plano de Aplicação Consolidado, o usuário deverá clicar na aba **"Plano de Aplicação Consolidado"** do submenu **"Plano de Trabalho"**, conforme Figura 53.



A interface do sistema mostra o menu "Incluir Proposta" com o submenu "Plano de Trabalho" selecionado. O plano de aplicação consolidado é exibido em uma tabela com as seguintes informações:

Classificação de Despesas	Recursos Convênio	Contrapartida Bens e Serviços	Rend. Aplicação	Total
339036	R\$ 288.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 288.000,00
449052	R\$ 32.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 32.000,00
Total	R\$ 320.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 320.000,00

Opções para exportar: CSV | Excel | XML | PDF

Figura 53

Caso o Convênio faça uso do Rendimento de Aplicação, o sistema atualizará na coluna **"Rend. Aplicação"** os valores do recurso utilizados.

Incluir Anexos

1. O proponente deverá abrir a aba "plano de trabalho", posterior entrar no submenu "Anexos";
2. Clicar no botão "Incluir/Listar Anexos Proposta";
3. Inclusão de parecer técnico e fotos de obras e terrenos e afins;
4. Caminho do arquivo: de onde ele vem;
5. Descrever o arquivo;
6. Posterior a isto, deve ser enviado;
7. Pode haver mais de um anexo para cada proposta;
8. Importante: As extensões permitidas são: pdf, jpg, gif, png, mpeg, avi e txt.

Incluir Projeto Básico/Termo de Referência

1. O proponente deverá abrir a aba “plano de trabalho” e, posteriormente, entrar no submenu “Incluir Projeto Básico/Termo de Referência”.

Podem ser incluídos documentos contendo por exemplo, os dados da obra (Projeto Básico), a contratação de serviços e aquisição de material (Termo de Referência). Para isto, o usuário deverá clicar em “Inclusão de Projeto Básico/Termo de Referência”,

Deve clicar no botão do projeto básico/termo de referência

- Descrição do documento, o tipo (projeto básico ou tr), descrição do arquivo e por fim o caminho do arquivo.
- Clicar em inserir.

Importante: As extensões permitidas para os anexos são: txt, doc, xls, ods, odt, pdf, cad, dwg, gif, jpg, jpeg e png.

- 1) Quando o gestor de convênio do conveniente entrar com o login e senha, e enviar a proposta, será aberta uma janela para o preenchimento;
- 2) O ordenador/gestor de convênio fará o encaminhamento, preenchendo todos os campos apresentados.

A Figura 7 traz imagem da tela de consulta de proposta para enviar para análise:

FIGURA 7: Imagem da tela de consulta de proposta para enviar para análise.

Enviar para Análise

Preencha os campos abaixo com os dados da consulta e clique em "Consultar". É necessário o preenchimento do campo Órgão do Convênio se o Número da Proposta ou do Convênio não for informado.
Preencha os campos abaixo com os dados de consulta e clique em "Consultar". É necessário o preenchimento do campo Órgão da Proposta se o Número da Proposta não for informado.

Número da Proposta:

Órgão da Proposta:

Número do Convênio:

Órgão Convênio:

Situação:

Modalidade:

Código do Programa:

Código Parlamentar:

Número Emissão Parlamentar:

Nome do Proponente:

Identificação do Proponente:

Tipo de Identificação do Proponente:

UF do Proponente:

Situação do Proponente:

CPF do Responsável:

Natureza Jurídica:

Período de Envio da Proposta para Análise: a

Período Início de Vigência: a

Período Término de Vigência: a

Campos para Enviar

- Órgão da Proposta
- Situação
- Modalidade
- Nome do Proponente
- Identificação do Proponente
- Tipo de Identificação do Proponente
- UF do Proponente
- Situação do Proponente
- CPF do Responsável
- Natureza Jurídica
- Data de Envio da Proposta para Análise
- Nome do Programa
- Número Emissão Parlamentar

É permitido a seleção de no máximo quatro campos

- 3) Indicar o código da proposta, pelo menos, cadastrada. Posteriormente é necessário clicar em consultar proposta;
- 4) Preencher os campos das imagens acima e consultar (se souber o código da proposta haverá preenchimento automático);
- 5) Vai aparecer os dados preenchidos no cadastramento inicial;
- 6) Conferir todas as abas e da página e enviar para análise;
- 7) Após isso, o sistema informará que a proposta foi enviada para análise;
- 8) Concedente fará análise de viabilidade e alinhamento ao programa público;
- 9) Ao final é possível que o proponente gere extrato da proposta enviada para a análise.

Depois de enviada para análise não há mais como realizar alterações.

4.2.3.1 Propostas para Emendas Parlamentares Federais

Após fazer o login o usuário deverá clicar no menu “Proposta”, “Incluir Propostas”. Caso ele seja responsável por mais de um proponente, aparecerá uma tela para escolha do proponente desejado. A Figura 8 traz a imagem da tela de escolha do proponente:

FIGURA 8: Imagem da tela de seleção do proponente.



The screenshot shows a web interface for 'Incluir Proposta'. At the top, there are navigation links: 'Principal' and 'Incluir Proposta'. Below this is a blue header bar with the text 'Incluir Proposta'. Underneath the header, there is a section labeled 'Proponente' with two radio button options: 'CNPJ 000000000000005 - PREFEITURA MUNICIPAL' and 'CNPJ 000000000000002 - COMERCIO LTDA - ME'. At the bottom of this section is an orange button labeled 'Escolher Proponente'.

Em seguida, a tela de seleção dos programas será exibida e o usuário deverá preencher alguns dados para iniciar a busca pelos programas. A Figura 9 traz imagem da tela de preenchimento para busca de programas:

FIGURA 9: Imagem da tela de seleção de programas para proposta.



The screenshot shows a web interface for 'Selecionar Programas para Proposta'. At the top, there are navigation links: 'Principal' and 'Incluir Proposta'. Below this is a blue header bar with the text 'Selecionar Programas para Proposta'. Underneath the header, there is a section labeled 'Buscar Programas para Proposta' with a sub-instruction: 'Selecione o(s) programa(s) da proposta e informe os valores correspondentes.' Below this instruction are several input fields: 'Código do Órgão *' (with a search icon), 'Qualificação da Proposta' (with a dropdown menu showing '--- TODOS ---'), 'Numero Emenda Parlamentar', 'Ano do Programa', 'Código do Programa', 'Nome do Programa', 'Descrição do Programa', 'Objeto do Programa', and 'Modalidade' (with a dropdown menu). At the bottom of this section is an orange button labeled 'Buscar Programas para Seleção'. At the very bottom of the page, there is a red text note: 'Campos marcados com (*) são obrigatórios'.

O sistema apresentará o programa de acordo com os dados preenchidos. Em seguida, o usuário deverá clicar no ícone “Selecionar Objetos/Preencher Valores”. Com isso, o sistema apresentará a lista para ser preenchida. A figura 10 traz imagem da tela de preenchimento dos valores correspondentes ao programa selecionado:

FIGURA 10: Imagem da tela de preenchimento dos valores do programa.

Principal > Incluir Proposta

Selecionar Objetos / Preencher Valores

Código do Programa	2011320110685
Nome do Programa	Ações na área de tecnologia de informação e comunicação. - FPDM - 13/07/2011
Objetos *	<input checked="" type="checkbox"/> Implementar ações na área de tecnologia de informação e comunicação.
Regra de Contrapartida *	<input checked="" type="radio"/> Os municípios deverão ter população acima de 5.000 habitantes. [Percentual Mínimo Contrapartida: 10.0% Percentual Máximo Contrapartida em Bens e Serviços: 0.0%]
Valor Global do(s) Objeto(s) (R\$) *	<input type="text" value="300.000,00"/>
Total de Contrapartida (R\$)	<input type="text" value="30.000,00"/>
Contrapartida Financeira (R\$) *	<input type="text" value="30.000,00"/> Valor mínimo: R\$ 30.000,00 (10% do valor global).
Contrapartida em Bens e Serviços (R\$)	<input type="text" value="0,00"/> Valor máximo: R\$ 0,00 (0% do total de contrapartida).
Valor de Repasse (R\$)	<input type="text" value="270.000,00"/>
Valor Repasse Voluntário (R\$)	<input type="text" value="60.000,00"/>
Valor Emenda 13132013 (R\$)	<input type="text" value="0,00"/> Valor máximo: R\$ 100.000,00.
Valor Emenda 12345678 (R\$)	<input type="text" value="150.000,00"/> Valor máximo: R\$ 160.000,00.
Valor Emenda 12122012 (R\$)	<input type="text" value="60.000,00"/> Valor máximo: R\$ 60.000,00.

Campos marcados com (*) são obrigatórios

Após o preenchimento, o sistema exibirá a tela conforme a Figura 12, para finalizar a seleção. A figura 11 traz imagem da tela de seleção do programa preenchido:

FIGURA 11: Imagem da tela de seleção após o preenchimento.

O sistema exibirá tela, com o campo “**Valor Global do(s) Objeto(s) (R\$)**” preenchido. O usuário deverá clicar no botão “**Finalizar Seleção**”, conforme Figura 77.

Principal > Incluir Proposta

Selecionar Programas para Proposta

Programas Selecionados

Código	Nome	Valor Global do(s) Objeto(s)
2011320110685	Ações na área de tecnologia de informação e comunicação. - FPDM - 13/07/2011	R\$ 300.000,00

Para incluir o valor global, valor de repasse, valor de contrapartida financeira e valor de contrapartida de bens e serviços da proposta para o(s) Programas selecionado(s), clique no botão "Selecionar Objetos / Preencher Valores" ao lado de cada programa listado acima.

Finalizar Seleção

Por fim, deverá ser feito o preenchimento e cadastro da proposta exatamente igual ao mapeamento anterior. A figura 12 traz imagem da tela de inclusão de proposta de emendas parlamentares:

FIGURA 12: Imagem da tela de inclusão de propostas de emendas parlamentares.

Principal > Incluir Proposta

Incluir Proposta

Proponente: CNPJ 00000000000002 - DEPARTAMENTO DE AGUA E ESGOTOS

Órgão: 20113 - MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORCAMENTO E GESTAO

Programas:

Código	Nome	Valor Global
2011320110685	Ações na área de tecnologia de informação e comunicação. - FPDM - 13/07/2011	R\$ 300.000,00

Alterar Programas

Modalidade: Convênio

Justificativa *
Descrever os objetivos e benefícios a serem alcançados com a execução do objeto do convênio/contrato de repasse.
Caracteres restantes: 5000

Objeto do Convênio *
Descrever o objeto a que se destina o convênio/contrato de repasse de forma clara e resumida.
Caracteres restantes: 5000

4.3 Mapeamento e análise dos procedimentos e fluxos de captação de recursos via instrumentos de saída

Nesta seção, realiza-se o mapeamento e análise dos processos para captação de recursos via instrumentos de saída realizados pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social, bem como os principais atores envolvidos para o andamento das celebrações, os canais que viabilizam essa comunicação intersetorial e a prestação de contas.

A captação de recursos via instrumentos de saída, ocorre na Sedese por meio, principalmente, da celebração de convênios de saída e da celebração de parcerias. Além disso, um outro instrumento relevante é o Portfólio de Projetos que é estruturado em trabalho conjunto pelas áreas-meio e finalísticas da secretaria, a fim de reunir as demandas sociais prioritárias do estado mineiro para as indicações parlamentares e celebração de parcerias.

A discussão está organizada da seguinte maneira: na primeira subseção, é apresentado o arcabouço normativo dos processos e fluxos de captação de recursos via instrumentos de saída; na segunda, são apresentadas as principais estratégias mobilizadas pela Sedese para a captação e alocação de recursos; na terceira; na terceira subseção, são apresentados os procedimentos para captação de recursos das emendas parlamentares; na quarta, a regulamentação das parcerias entre órgãos da Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSC); na quinta, as principais áreas envolvidas no processo de captação de recursos; por fim, na sexta subseção, os sistemas de cadastramento e manuseio das propostas necessárias à consecução da captação.

4.3.1 Arcabouço normativo dos instrumentos de saída

Importante destacar a lei de referência para convênios de saída, o Decreto nº 46.319/2013. Nas seções precedentes, analisamos o caso de convenentes que são os municípios mineiros e, por sua vez, o concedente é a própria Sedese, mas que necessita de indicações por meio de emendas parlamentares, conforme previsto orçamento na Lei de Orçamento Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estadual.

As normatizações que norteiam a celebração de parcerias são o Decreto estadual nº 47.132/2017 e a Lei federal nº 13.019/2014. Segundo esses atos normativos, a parceria é um instrumento utilizado pela Administração Pública para criar um vínculo temporário entre a Organização da Sociedade Civil (OSC) e o ente público para a execução de uma determinada atividade pré-estabelecida. Esse tipo de instrumento é muito utilizado nas áreas de Saúde e Educação, pois

há no Brasil uma tradição de participação das OSC nessas áreas. Além disso, após a década de 2000, houve por parte da Administração Pública um esforço normativo para incentivar a participação das OSC em várias áreas de prestação de serviços públicos.

4.3.2 Principais estratégias mobilizadas pela Sedese para a captação e alocação de recursos.

O Portfólio de Projetos, além de ser considerado um importante instrumento na captação dos recursos, também pode ser observado como uma ferramenta para auxiliar na indicação de emendas parlamentares, uma vez que as direcionam de maneira assertiva diante de um objeto definido, valor mínimo a ser repassado para o projeto, beneficiário da indicação, município do beneficiário, ação orçamentária prevista, além de outras informações que forem consideradas importantes, desde que destaque a prioridade dada pela Sedese, nesse caso em estudo, para a execução de cada objeto.

Ademais, sua necessidade se reflete diante dos recursos escassos e da alta demanda social. Tal instrumento consiste em um compilado de projetos estruturados de maneira que atendam parte das vulnerabilidades dos municípios mineiros pela Sedese. Ele é estruturado em formato de uma planilha em um primeiro momento e, após sua consolidação, em um documento a ser divulgado nos principais canais da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo estadual mineiro.

A seguir, é apresentado o processo de construção do Portfólio de Projeto, que reúne atores de diferentes órgãos e entidades como a Secretaria de Estado de Governo (Segov), a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e setores internos da Sedese. Essa elaboração deve estar pronta e aprovada pelos respectivos responsáveis até meados de outubro de cada ano para que as indicações ocorram no ano subsequente.

O primeiro passo na elaboração do Portfólio de Projetos é um contato, que ocorre anualmente, da Segov com as secretarias de todo Poder Executivo estadual mineiro, solicitando uma ação para a atualização do Portfólio que será publicado no ano seguinte. Nessa ocasião, a Sedese se organiza para indicar quais projetos são mais importantes para fomentar o desenvolvimento social.

A partir disso, é realizada a comunicação interna na Segov entre Gabinete, áreas-meio e áreas finalísticas. A princípio, o Gabinete recebe o primeiro contato da Segov e alinha com a Assessoria Estratégica (Aest) orientações e uma planilha que deve conter os itens do Portfólio.

Feito isso, a Aest solicita que as subsecretarias atualizem a planilha de projetos de acordo com suas necessidades, quais sejam, por exemplo: atualizar algo existente, inserir um projeto novo, realizar alterações ou excluir algum projeto existente.

Após essa atualização, a planilha retorna à área-meio, mas, dessa vez, para a Diretoria de Convênios e Parcerias (DCP). Esta, por sua vez, irá prestar apoio em sua área de competência, que abrange “coordenar e desenvolver ações necessárias à celebração e execução dos convênios e parcerias” (Decreto nº 47761/2019, art. 15), analisar os preços, sugerir alterações e demais necessidades nos projetos. Após observações feitas pela DCP, a planilha retorna às áreas finalísticas, a fim de que realizem os ajustes finais.

Assim, com a planilha atualizada a Aest irá inseri-la no Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias (Sigcon).

Com o retorno da planilha ao sistema, ocorre a análise da Segov, que, então, realiza ajustes, insere comentários e sugestões para que a Sedese realize e finalize o documento, em especial, a Aest, que realiza as alterações.

Posteriormente, ocorre a elaboração do formato do Portfólio e do material para apresentação à ALMG e escolhas dos parlamentares na realização das indicações. Nesse momento, a Aest monta esses arquivos e envia-os para aprovação do Gabinete. Feito isso, há uma comunicação entre Sedese e ALMG. Com o Portfólio e apresentação prontos, o Gabinete irá realizar contato com os deputados. Essa etapa inclui ainda uma reunião do Gabinete com a ALMG para amostragem do Portfólio, junto com a DCP e representantes da área finalística;

Por fim, realizadas a reunião e a consolidação do Portfólio juntamente com a ALMG, a Aest finaliza o documento e envia-o para a Assessoria de Comunicação Social (Ascom) editá-lo para a publicação, a ser feita pelo Gabinete. Com a publicação do Portfólio, têm início, no mês de fevereiro do ano subsequente, as indicações parlamentares no Sigcon – Saída.

4.3.3 Procedimentos para captação de recursos das emendas parlamentares.

As emendas parlamentares consistem em transferências voluntárias para outros entes da Administração Pública do Estado de Minas Gerais e podem ocorrer em três modalidades: individuais, de bancada e de blocos. Neste trabalho, são analisadas as emendas parlamentares indicadas para celebração de convênios de saída e norteadas pelo Portfólio de Projetos. Nesse sentido, é mapeado o processo das indicações de emendas parlamentares e os atores envolvidos

na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) e em outros órgãos, com destaque para a Secretaria de Estado de Governo (Segov).

Esse processo se inicia na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em que se preveem as programações que serão viabilizadas via emendas parlamentares por unidade orçamentária, como regulamentado nos arts. 160 e 160-A da Constituição do Estado de Minas Gerais. Nesse sentido, em meados de fevereiro, o portal Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias – Sigcon – Saída é aberto pela Segov, que irá disponibilizar as programações incluídas na LOA do respectivo ano com a identificação do autor da emenda, número e inciso da emenda, valor e classificação orçamentária das despesas, bem como disponibilizará o sistema para indicação dos deputados estaduais (art. 7, da Resolução Segov nº 001/2021). Essa resolução prevê ainda que:

As indicações de emendas para formas de execução da modalidade de transferência com finalidade definida deverão observar o portfólio de emendas, o qual contém a lista de formas de execução, tipos de atendimento e de aplicação, tipos de beneficiários e objetos passíveis de execução orçamentária e financeira de emendas parlamentares pelos órgãos e entidades gestoras e os valores mínimos de indicação, e está disponível em <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/emendas-2021/>, conforme art. 43, inciso I, da LDO 2021 (art. 10, Resolução Segov nº 1/2021).

A partir disso, os parlamentares podem realizar remanejamentos na LDO, desde que atendam aos requisitos previstos nos §§ 4º e 18, do art. 160 da Constituição do Estado de Minas Gerais, e observadas as seguintes condições presentes no manual de orientações elaborado pela Segov (Segov *et al.*, 2021):

É livre o remanejamento para outra unidade orçamentária, quando destinado a transferências especiais; o remanejamento para outra unidade orçamentária não destinado a transferências especiais fica limitado a 10 % (dez por cento) do montante reservado às emendas de cada parlamentar, bloco ou bancada; é livre o remanejamento no âmbito de uma mesma unidade orçamentária.

O terceiro passo é o chamamento público, que consiste em uma forma de edital para a celebração de convênio quando é o caso da participação de Organizações da Sociedade Civil (OSC), em que o ente interessado em ser o possível conveniente compete com outros órgãos

para ser o beneficiário. Entretanto, nesse caso, para as emendas parlamentares de indicações destinadas a execução direta, não é obrigatória essa etapa, tendo em vista que o objeto do instrumento de saída será definido pelo parlamentar que realizar a indicação.

Desse modo, ocorre o cadastro do Plano de Trabalho no Sigcon pelo conveniente. Esta é uma ferramenta essencial porque consiste no detalhamento do objeto do convênio, etapas do processo, orçamento necessário, prazos dentre outros elementos logísticos. Destaca-se que um bom Plano de Trabalho garante uma eficiente execução e alcance da meta de mudar uma realidade social.

Posteriormente ao cadastro do Plano de trabalho, a DCP/Sedese irá realizar uma análise técnica e dar o parecer, como assim dispõe o art. 17 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE n° 004/2015:

Art. 17. As áreas técnicas do concedente analisará a proposta de plano de trabalho, efetuarão eventuais ajustes e complementações, emitirão pareceres técnicos fundamentados e incluirão, no Sigcon-MG – Módulo Saída, a minuta do instrumento do convênio de saída a ser celebrado. (Resolução Conjunta SEGOV/AGE n° 004/2015. Art. 17)

Nessa etapa, é possível ocorrer três cenários a partir da avaliação a DCP, que são: (i) em caso de diligência – Conveniente deve realizar a adequação; (ii) em caso de impedimento de ordem técnica – Saneamento ou Remanejamento constitucional na janela de tempo específica determinada pela Segov; (iii) em caso de aprovação – Conveniente apresenta os documentos (checklist).

Por fim, os últimos passos do processo de captação de recursos de emendas parlamentares consistem em análise e celebração do convênio pela DCP, execução do projeto conforme objeto do plano de trabalho e sua prestação de contas, a fim de fomentar a transparência dos recursos públicos.

4.3.4 Regulamentação das parceiras entre órgãos da Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSC).

O Governo do Estado de Minas Gerais e o Governo Federal editaram vários instrumentos regulamentando a atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSC). O Governo de Minas Gerais publicou dois documentos que têm por objetivo explicar o novo marco regulatório das OSC. Nesse documento, encontram-se vários pontos acerca das inovações inseridas no mundo

jurídico sobre a temática do terceiro setor. Sendo assim, é importante explicar que OSC “são as entidades privadas sem fins lucrativos, constituídas sob a forma de associação e fundação, as organizações religiosas e as sociedades cooperativas que atuam com vulnerabilidade social, as sociais de combate à pobreza e as de geração de trabalho e renda.” (Governo de Minas Gerais, 2020, pg. 14).

De forma sintética, a parceria é um instrumento regulamentado que tem por objetivo estabelecer uma relação jurídica entre a OSC e a Administração Pública. A saber:

Nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, parceria consiste no conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (Governo de Minas Gerais, 2020, pág. 12).

É importante fazer uma diferenciação entre os instrumentos de formalização das parcerias existentes e previstas em lei. Dessa forma, o legislador previu três instrumentos diferentes, quais sejam, o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação, conforme segue:

O termo de colaboração é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela Administração Pública que envolvam a transferência de recursos financeiros. Tal instrumento será adotado pela Administração para a consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, bem como para as parcerias cuja proposta tenha sido feita pelos conselhos de políticas públicas (Governo de Minas Gerais, 2020, p 33).

O termo de fomento é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros. Deverá ser adotado pela Administração para consecução de planos de trabalho propostos pelas OSCs (Governo de Minas Gerais, 2020, pág. 34).

[O] acordo de cooperação é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (Governo de Minas Gerais, 2020, pág. 34).

A Lei Federal nº 13.019/2014 também regulamenta a atuação de organizações religiosas e as de sociedades cooperativas, segundo o Poder Executivo mineiro,

As organizações religiosas e as sociedades cooperativas estão dispensadas de ter objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, bem como da previsão estatutária de que, em caso de dissolução, o patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos da Lei Federal nº 13.019/14, e que tenha o mesmo objeto social da extinta. No entanto, as sociedades cooperativas devem atender às exigências da Lei Federal nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, e da Lei Federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, conforme o caso, e ter escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade (Governo de Minas Gerais, 2020, pág. 16).

Outro ponto ressaltado pelo Poder Executivo mineiro são as vedações e impedimentos para a celebração de parcerias entre o Estado e a entidade do terceiro setor, conforme segue:

O legislador também se preocupou em vedar a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução quando a OSC estiver com algum dos referidos impedimentos, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da Administração Pública, sob pena de responsabilidade solidária (Governo de Minas Gerais, 2020, pág. 21).

Em quaisquer das referidas hipóteses, o impedimento para celebrar parceria persistirá enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário de responsabilidade da OSC ou de seu dirigente. Todavia, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela Administração Pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento (Governo de Minas Gerais, 2020, pág. 21).

Outro ponto importante é a definição do objeto que será o foco da parceria. Cabe ressaltar que a parceria tem um resultado desejado por parte da Administração Pública que deve estar alinhado com o foco de atuação da Organização da Sociedade Civil. Dito isso, o Poder Executivo destaca que

O objeto da parceria será o produto ou o resultado que se deseja obter ao final do seu período de execução, observados o plano de trabalho e o núcleo da finalidade. Será atingido mediante a execução de atividades ou de projetos, conforme se trate de um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente ou de um conjunto de operações que sejam limitadas no tempo. A entrega do objeto que se pretende alcançar, ao final da parceria, consiste na meta, que deve ser definida de forma objetiva e quantificável, contendo a especificação da etapa, fase ou atividade, de acordo com o tipo de atendimento previsto no plano de trabalho. Convém registrar que embora seja possível a alteração no objeto e no respectivo plano de trabalho da parceria, disso não pode resultar a modificação do seu núcleo de finalidade, entendendo-se, como tal, a essência da parceria relacionada ao interesse público recíproco buscado pelo instrumento (Governo de Minas Gerais, 2020, p. 13).

Ademais, o interesse público é um princípio consagrado na Constituição Federal de 1988. na Constituição do Estado de Minas Gerais, a Administração Pública deve ser guiada pelo interesse público, ou seja, pelo interesse da Coisa Pública e da sociedade. Nessa direção, o Governo de Minas ressalta

Sobre o interesse público recíproco, proveitoso observar que, como pelo menos um dos partícipes da avença sempre será uma entidade da Administração Pública, o seu objeto necessariamente atenderá ao interesse público. Somando a isso o fato de inexistir pagamento ou remuneração pela parceria, tem-se a obrigatoriedade de a OSC ter objetivos sociais ou institucionais coincidentes, ao menos parcialmente, com os do órgão ou entidade estadual parceira, revelando um empenho mútuo em prol da comunidade (Governo de Minas Gerais, 2020, p. 13 e 14.).

Após conhecerem como funciona a parceria, há um processo burocrático específico para que a Administração Pública e a OSC criem o vínculo necessário para a plena execução da atividade acordada.

Em primeiro lugar, a entidade precisa averiguar se está de acordo com as diretrizes estabelecidas em leis e decretos acerca da temática de parcerias. A esse respeito, cabe destacar que as legislações pertinentes preveem alguns requisitos mínimos para a celebração da parceria, dentre eles, que as OSC tenham normas de organização interna com várias previsões normativas.

Segundo, para celebrar a parceria, a OSC deverá apresentar as seguintes documentações, segundo discriminado no Manual do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Estado de Minas Gerais: a) cadastramento prévio no Cadastro Geral de Convenientes, o

Cagec; b) certidões obrigatórias; c) cópia da ata de eleição da gestão atual; d) relação detalhada da gestão atual da entidade; e, por fim, e) comprovante de endereço da entidade.

Terceiro, a administração Pública verificará se a instituição está sob qualquer tipo de restrição, vedação e/ou impedimentos legais que impeça a celebração da parceria.

Após essas etapas, começa o processo de seleção, que se inicia com o “Chamamento Público”, o procedimento utilizado no processo. Caberá à instituição analisar se está apta a participar do processo através da leitura do “Edital de Chamamento Público”. O Manual alerta para:

Não será realizado chamamento público para a celebração de termos de cooperação e de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais. Também não será realizado chamamento público para celebração de acordos de cooperação que não envolvam celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial (MINAS GERAIS, 2020, p. 49).

Após o processo de submissão, se apta, ocorre a etapa de celebração e formalização da parceria entre a Administração Pública e a OSC. Nessa etapa, é apresentado o “Plano de Trabalho” e outros documentos complementares.

Finalizadas as etapas anteriores, inicia-se o processo de execução e liberação dos recursos orçamentários especificados para aquele projeto. No Manual, são especificados também como funciona o processo de prestação de contas e explicitadas as situações de extinção da parceria e de ocorrência de dano ao erário, bem como responsabilidades e sanções.

4.3.5 Principais áreas envolvidas no processo de captação de recursos.

Dentre os atores envolvidos no processo de captação de recursos via instrumentos de saída, importante destacar a Sedese, como a concedente, que é o “órgão ou entidade da Administração Pública do Poder Executivo Estadual responsável pela transferência de recursos financeiros destinados à execução do objeto do convênio de saída;” (Decreto 46319, de 26/09/2013, art. 2º). Do outro lado, está o conveniente, que é o ente receptor desse recurso, no caso aqui destacado, os municípios ou associações sem fins lucrativos, definidos como “órgão ou entidade da Administração Pública, ou consórcio público ou ainda, entidade privada sem fins lucrativos, responsável pela execução do convênio de saída” (Decreto 46319, de 26/09/2013, art. 2º).

Dentro da Sedese, os principais atores envolvidos nesses processos são a Diretoria de Convênios e Parcerias (DCP), conforme prevê no Decreto nº 47.761/2019, que dispõe sobre a organização desta secretaria. As atribuições da DCP são definidas conforme segue:

Art. 15 – A Diretoria de Convênios e Parcerias tem como competência celebrar e monitorar os instrumentos de repasses financeiros da Sedese, com atribuições de:

I – Coordenar e desenvolver ações necessárias à celebração e execução dos convênios e parcerias;

II – Acompanhar a execução de convênios e parcerias celebrando seus respectivos aditamentos, quando solicitado;

III – prestar suporte técnico às unidades, aos fiscais e gestores dos convênios e parcerias celebradas no âmbito da Sedese;

IV – Monitorar e acompanhar prazos e cumprimento de metas dos convênios e dos termos de parceria, atuando junto aos fiscais e gestores dos convênios e parcerias celebradas no âmbito da Sedese;

V – Orientar e prestar suporte técnico aos convenientes e parceiros para celebração e execução dos convênios e parcerias;

VI – Realizar, de forma centralizada, a gestão dos processos de convênios e parcerias da Sedese;

VII – tomar providências formais em relação às irregularidades identificadas nos convênios e informar ao conveniente as respectivas sanções aplicáveis pela Sedese; VIII – analisar e aprovar as indicações de emendas parlamentares para a execução direta da Sedese e por meio de convênios e parcerias (MINAS GERAIS, 2019, p. 9).

Além disso, a Assessoria Estratégica (Aest) é outra área estratégica que visa a governança da captação de recursos e o auxílio às áreas finalísticas na elaboração do Portfólio de Projetos, conforme segue

Art.9 III – realizar a coordenação, governança e monitoramento das ações estratégicas e setoriais do órgão, de forma a promover a sinergia entre ele e as equipes gestoras, apoiando a sua execução, subsidiando a alta gestão do órgão e as instâncias centrais de governança na tomada de decisão (Decreto nº 47.067/2019).

Fora da Sedese, a Segov tem o papel essencial da gestão do Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (Sigcon), bem como o de autorizar os convênios de saída, acompanhar o processo juntamente com os órgãos e prestar apoio técnico.

4.3.6 Sistemas de cadastramento e manuseio das propostas

O Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (Sigcon-MG) é o âmbito em que ocorrem esses processos, conforme o Decreto nº 48138/2021, que dispõe sobre o Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais, no âmbito do Poder Executivo. Sendo assim, seu controle na modalidade saída é realizado pela Secretaria de Governo do Estado de Minas Gerais, aqui deve ocorrer o cadastro tanto da concedente, quanto dos convenientes. Todas as etapas dos instrumentos de saída mencionados nesta pesquisa são realizadas dentro do Sigcon, desde a indicação do parlamentar até a prestação de contas.

4.4 Transferências de recursos na modalidade Fundo-a-Fundo

Em primeiro plano, na discussão sobre transferências de recursos na modalidade Fundo-a-Fundo, é interessante considerar que as transferências voluntárias não se resumem apenas a emendas parlamentares. Deve-se apreender que, os governos possuem autonomia para descentralizar seus programas e recursos, definindo assim as localidades de atuação e a forma pela qual o direcionamento dos recursos ocorrerá, bem como as especificidades colocadas para sua utilização. Cabe destacar ainda que a criação de fundos específicos é uma previsão legal regida por normativos específicos a depender da natureza da política.

A Sedese atualmente é responsável pela captação de recursos por meio de seis fundos específicos vinculados às subsecretarias de referência em relação às temáticas, sendo eles o Fundo Estadual de Assistência Social, sob responsabilidade da Subsecretaria de Assistência Social (Subas), Fundo Estadual do Trabalho de Minas Gerais (FET-MG), sob responsabilidade da Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE), e por fim os Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FUNDIF) e Fundo Estadual de Direitos do Idoso (FEI), sob responsabilidade da Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH).

Para essa análise, foram levantadas informações acerca dos seis fundos mencionados acima, sob a ótica dos instrumentos de entrada - quando a Sedese é quem recebe os recursos via fundo estadual dos fundos nacionais e, portanto, em alguns casos, é o órgão proponente, e sob a ótica dos instrumentos de saída - quando a alocação dos recursos é realizada pelos fundos municipais, situação em que a Sedese é o órgão concedente via fundo estadual.

4.5 Fundo Estadual de Assistência Social - Subsecretaria de Assistência Social (Subas)

A regulamentação do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) é feita pela Portaria Ministério da Cidadania nº 580/2020, que regulamenta as transferências fundo-a-fundo no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), por meio do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), criado pela Lei nº 8.742/93 e regulamentado pelo Decreto nº 1.605/95, atualizado pelo Decreto nº 7.788/2012. Tendo por objetivo o financiamento da política assistencial, toda a tramitação é centralizada e gerida pelo atual ministério de referência, o Ministério da Cidadania (MC).

A previsão legal de financiamento dos fundos de assistência social nas três esferas de governo está regulamentada na Lei nº 12.435/2011, que dispõe sobre a organização da Política de Assistência Social e dá outras providências. O art. 28 da referida lei, mais especificamente em seu parágrafo terceiro, prevê que o cofinanciamento é obrigatoriedade nas três esferas de governo, regulamentando ainda a utilização dos recursos mediante especificidades a saber,

§ 3º O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política (Lei nº 12.435/2011).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742/1993) também regulamenta, em seu art. 30, que a Política de Assistência Social deverá ser cofinanciada

Art. 30-A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo (Lei nº 8.742/1993).

Os recursos do FNAS podem advir do próprio orçamento do Ministério da Cidadania, ou seja, da sua execução financeira e programação orçamentária própria, bem como de emendas parlamentares federais que comporão o Orçamento Geral da União (OGU). A Portaria nº 580/2020, do Ministério da Cidadania regulamenta que o Fundo da Assistência Social, em âmbito federal, deve repassar esses recursos para os fundos estaduais e municipais de

assistência social. Destaca-se que a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), anualmente, disponibiliza portaria contendo as programações para as emendas parlamentares federais, contendo o tipo de despesa autorizado, bem como os entes federados beneficiários.

Essa portaria define ainda as especificidades em relação ao tipo de custeio, sendo que somente está autorizado o custeio de bens e materiais permanentes para fins de investimento conforme segue:

Art. 5º O MC poderá repassar aos entes federativos recursos oriundos de emenda parlamentar ou de programação orçamentária própria, na modalidade de repasse fundo a fundo destinados a:

I - adquirir equipamentos e materiais permanentes para fins de investimento, classificadas no Grupo de Natureza da Despesa - GND 4; e

II - incrementar de maneira temporária as transferências regulares e automáticas para fins de custeio, classificadas no Grupo de Natureza da Despesa - GND 3.

Parágrafo único. As transferências de que tratam os incisos do caput não poderão ser destinadas à realização de obras (Portaria nº 580/2020).

No portal do Senado Federal, são definidas como despesas de natureza GN3 as que contemplem “material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação etc. Portal do Senado Federal”. As despesas de natureza GND4, conforme guia de emendas parlamentares de 2020, são destinadas à aquisição de equipamentos, materiais permanentes e veículos. Concomitantemente, a Portaria nº 580/2020 veda a utilização dos recursos provenientes e destinados pelo Fundo Nacional de Assistência Social em obras.

O valor mínimo de repasse é de 25 mil para municípios de pequeno porte e 50 mil para os demais entes federados, a exemplo dos estados. Sendo assim, é regulamentado que os recursos poderão ser alocados pelos municípios em até 90 dias, devendo o repasse ser realizado pelo FNAS até o fim desse prazo.

A Portaria nº 24/2021, do Ministério da Cidadania, define os tipos de materiais e equipamentos permanentes que poderão ser adquiridos com os recursos do MC. Portanto, é necessário que o órgão que pleitear o recurso observe as disposições e especificações desta portaria. É facultada a utilização de ata de preços do Ministério, desde que haja solicitação de autorização prévia, para aquisição com recursos de outras programações ou fontes orçamentárias próprias.

A operacionalização, cadastramento e manuseio das propostas e/ou programações ocorrem via Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV). O sistema permite o cadastramento de acordo com as especificidades das despesas e a natureza previamente definida para os recursos a serem alocados. No entanto, anterior à análise realizada pelo FNAS, caberá ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a aprovação das propostas e/ou programações cadastradas, havendo a necessidade de manifestação via parecer e Termo de Responsabilidade, e a análise prévia do Conselho de Assistência Social é condição imprescindível ao prosseguimento da captação.

Posteriormente, as áreas técnicas do FNAS devem avaliar a compatibilização das propostas com a política, de forma que estas devem estar de acordo com a Política Nacional de Assistência Social ou com o que está programado em termos de orçamento no sistema.

Em se tratando de emenda parlamentar federal, o autor da emenda deverá indicar a unidade beneficiária no sistema. Para esse caso, não havendo manifestação técnica prévia do CNAS, falta de indicação de unidade beneficiária no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), parecer em desacordo com as regulamentações da portaria, programações em desacordo aos valores mínimos aqui elencados ou que estejam em desacordo com a Política Nacional de Assistência Social, o FNAS registra impedimento de ordem técnica no SIOP, conforme segue:

Art. 21. A análise de mérito das programações cadastradas e enviadas irá considerar os seguintes critérios:

I - compatibilidade com a Política de Assistência Social;

II - adequação com a natureza da oferta socioassistencial; e III - aprovação da programação por parte do conselho de assistência social do respectivo ente (Portaria nº 580/2020).

Os atores responsáveis pela operacionalização das transferências para os fundos da Política de Assistência Social são o FNAS, responsável pela análise e direcionamento dos recursos, o Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (CEAS), responsável pela manifestação prévia acerca das propostas e programações, além de atestar a concatenação dos bens e serviços ofertados com a política assistencial. Os dirigentes máximos da Sedese e Subas, correspondendo ao/a Secretário (a) de Estado de Desenvolvimento Social e a Subsecretária (o) de Assistência Social, que exercem papel de gestor ou presidente do conselho de referência.

Na gestão atual, a atual subsecretária de Assistência Social é a vice-presidente do CEAS e a presidente do Fundo Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (FEAS-MG). O Secretário(a) de Estado de Desenvolvimento Social é o gestor responsável pelo cadastramento e manuseio das programações no SIGTV, cuja competência é privativa do gestor. O titular da secretaria de referência fica impedido de acumular duas funções, gestor ou presidente do conselho, quando exercer a função de presidente do conselho assistencial.

Cabe aos gestores a indicação da unidade beneficiária. Quando os recursos do FNAS advirem de programação orçamentária própria do Ministério da Cidadania, os beneficiários devem ofertar serviços que envolvam a Proteção Social Especial ou a Proteção Social Básica, no caso específico de municípios e do Distrito Federal. Há uma série de recomendações inerentes ao cadastramento das propostas e/ou programações que deverão ser observadas no art. 19 da referida portaria.

No âmbito da Sedese, a Subsecretaria de Assistência Social (Subas) desenvolve diferentes formas de direcionar os recursos destinados às políticas assistenciais. Uma delas irá consistir nas transferências Fundo-a-Fundo viabilizadas pelo FEAS, criado pela Lei nº 12.227/1996. O FEAS aloca recursos advindos do estado e de sua alocação própria, dos fundos federais a exemplo do FNAS e via bens móveis alienados pelo estado e que sejam de natureza assistencial.

Somente os entes públicos ou entidades que executem políticas assistenciais podem pleitear os recursos, de forma que sua aplicação deverá observar algumas regulações, conforme exposto no art. 3º, da Lei nº 12.227/1996:

Os recursos do FEAS serão aplicados:

I - no pagamento dos benefícios eventuais previstos no inciso I do art. 13 da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, segundo critério estabelecido pelo Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS -;

II - no apoio técnico e financeiro a serviço, programa ou projeto de assistência social, de âmbito estadual, regional ou local, aprovado pelo CEAS, observada a prioridade estabelecida no parágrafo único do art. 23 da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

III - nas ações assistenciais de caráter emergencial, executadas em conjunto com os municípios, sob a orientação e com a concordância do Conselho Municipal de Assistência Social;

IV - na capacitação de recursos humanos e no desenvolvimento de estudos e pesquisas relativos à área de assistência social;

V - no estímulo e apoio às ações regionalizadas de assistência social;

VI - no desenvolvimento das ações assistenciais propostas no Plano Estadual de Assistência Social, aprovadas pelo CEAS;

VII - na transferência de recursos aos fundos municipais de assistência social;

VIII - na celebração de convênio ou contrato com entidade privada, filantrópica ou não, prestadora de serviço na área de assistência social;

IX - no estímulo e apoio técnico e financeiro à associação ou consórcio municipal de prestação de serviço de assistência social. (MINAS GERAIS, art. 3. Lei nº 12.227/1996)

Destaca-se que, nesse tipo de transferência Fundo-a-fundo, os municípios são os principais beneficiários desde que constituam, em seus territórios, Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), como também os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) e Plano de Assistência Social para que recebam os recursos, conforme disposições do art. 8, da Lei nº 12.227/1996, havendo então condicionalidades que deverão ser observadas.

A forma de operacionalizar essas transferências é regulamentada pelo Decreto nº 48.269/2021, que dispõe sobre as transferências de recursos financeiros do FEAS ao FMAS para a realização das ações de assistência social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e, além disso, regulamenta as prestações de contas dos recursos transferidos se tornado a principal referência da Subas e do FEAS-MG na gestão e direcionamento dos recursos via fundo de assistência social.

Os municípios também devem observar as disposições do art. 2 do Decreto nº 48.269/2021 para averiguar a compatibilidade de suas ações com a Política Nacional de Assistência Social. Dessa forma, os municípios devem realizar o preenchimento dos planos de serviços conforme previsão do art. 3º, parágrafo 1º, do Decreto nº 48.269/2021 e demais disposições. A Sedese faz o envio do modelo do plano de serviços que deverá conter minimamente as seguintes informações:

I - os dados do Feas;

II - os dados do FMAS e dos respectivos responsáveis legais;

III - a previsão de atendimento físico e financeiro;

IV - os prazos de execução;

V - a dotação orçamentária;

VI - a conta bancária. (art. 3º, do Decreto nº 48.269/2021).

É imprescindível que, após o preenchimento, o Plano de Serviços seja encaminhado para o CEAS, que procederá com a análise técnica, aprovando ou não o documento. Posteriormente, cabe à Sedese a aprovação final do documento. A tramitação desse Plano de Serviços ocorre exclusivamente no Sistema de Convênios, Contratos e Portarias (Sigcon), do Estado de Minas Gerais. O cofinanciamento pode ocorrer de duas formas, via programas e ações com duração determinada ou via Piso de Proteção Social, consistindo em transferências mensais e regulares, havendo de ser aprovada a partilha nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e, posteriormente, deliberadas no CEAS-MG.

Além das condições de elegibilidade, responsabilidade dos atores, e condições para recebimento dos recursos via fundo assistencial, o Decreto nº 48.269/2021 regulamenta ainda a forma pela qual se dá a prestação de contas, cabendo aos setores da Sedese a análise e aprovação do mérito.

A Subas também conta com setores estratégicos essenciais à consecução exitosa das transferências voluntárias na modalidade fundo-a-fundo, quais sejam: a Superintendência de Vigilância e Capacitação. A principal linha de atuação desse setor contempla a orientação destinada aos municípios acerca de temáticas afetas à Política de Assistência Social, incluindo também a temática específica da captação de recursos.

De acordo com o Decreto de Competências nº 47.067/2019, a referida Superintendência tem a seguinte competência de:

“I – promover o direcionamento e subsídio às atividades de capacitação e apoio técnico realizadas pela Subsecretaria de Assistência Social, para o aperfeiçoamento da gestão e oferta do Suas (art. 32).

Outro setor estratégico na operacionalização do FEAS é a Assessoria de Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social, amparada pelas demais superintendências da Subas, que realizam o apoio técnico aos municípios e entidades que executam a Política de Assistência Social, especificamente no que se refere às transferências Fundo-a-Fundo e às adequações em âmbito municipal necessárias ao recebimento dos repasses federais.

4.5.1 *Fundo Estadual do Trabalho de Minas Gerais (FET-MG) - Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE)*

No âmbito da Sedese, a Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE) desenvolve diferentes formas de direcionar os recursos destinados às políticas sociais. Uma delas é constituída pela captação via Fundo de Amparo ao Trabalhador, instituído pela Lei nº 7.998/90 que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o abono salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. Esse fundo é parte integrante do Sistema Nacional de Emprego (SINE), pois é uma das estratégias de financiamento. O sistema foi criado em meados de 1975, sendo regulamentado pela Lei nº 13.667/18. Os objetivos do SINE envolvem a otimização do trabalho, garantindo condições decentes e a integração e padronização da política na extensão de todo o território brasileiro.

De acordo com o Ministério da Economia, os recursos do FAT podem ser utilizados no financiamento de dois programas estratégicos, tendo em vista a intenção de se garantir a extensão das políticas públicas de maneira descentralizada nos estados e municípios, conforme segue:

Programa do Seguro Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego) e os Programas de Geração de Emprego e Renda, cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991 (incorporando, entre outros, o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF). MINISTÉRIO DA ECONOMIA.

Como antecipado, os recursos do FAT podem ser direcionados ainda ao Programa de Geração de Renda, “voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia – associam crédito e capacitação para que se gere emprego e renda” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA).

A Resolução nº 825/2019, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), regulamenta que os estados e municípios interessados em pleitear os recursos do FAT deverão possuir mais de 200 mil habitantes, contemplando também os consórcios públicos. Além disso, para a pactuação, os órgãos parceiros (estados, municípios e o Distrito

Federal) deverão preencher um Plano de Serviços contendo as estratégias e metas que se relacionam ao objetivo, integração com a política do SINE, o detalhamento da proposta para a aplicação dos recursos federais e a alocação dos próprios no respectivo fundo. Similar ao funcionamento dos fundos de Assistência Social, o Plano de Serviços do FAT precisa ser aprovado pelo respectivo Conselho do Trabalho Emprego e Renda do órgão parceiro solicitante.

O órgão parceiro deve observar os blocos de serviços que organizam o Plano de Serviços, sendo que os blocos envolvem a capacitação profissional - tanto à distância, presencial e encaminhamento para qualificação -; fomento ao emprego e à renda por meio de concessão de crédito; oferta de assessoramento técnico; e realização de feiras e seminários sobre a temática. Para a implementação desse plano, os órgãos parceiros e os conselhos de referência devem observar as regras específicas dos programas que compõem o plano.

Para a viabilização das transferências, o FAT deve conter disponibilidade orçamentária, e os órgãos que pleitearem devem instituir os fundos para recebimento e constituir obrigatoriamente conselho específico para a temática, manter o cadastro, elaborar os Planos de Serviços. Por fim, o órgão solicitante deve comprovar a existência de recursos no fundo.

A metodologia de repartição dos recursos do FAT contempla o Índice de Gestão Descentralizada (IDG), premiando os entes parceiros que melhor se destacarem, cabendo ao CODEFAT a definição técnica acerca da forma de mensuração. A avaliação deverá conter mensuração da efetividade das políticas de trabalho e emprego.

Recentemente o cadastramento das propostas desse fundo está sendo realizado via Plataforma +Brasil. O Ministério da Economia informou, em meados de 2019, que a medida permeia benefícios aos gestores públicos por ser o processamento totalmente eletrônico. A digitalização das informações inseridas nessa plataforma também reduz os riscos de perdas dos dados.

O cadastramento das propostas abrange: 1) escolha dos projetos/ações a serem financiados com recursos próprios e recursos a serem repassados; 2) distribuição dos recursos pelos projetos escolhidos e rubricas passíveis de execução; 3) validação e autorização da proposta no âmbito do Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda de Minas Gerais (CETER-MG); 4) análise técnica por parte da equipe da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego; 5) preenchimento dos campos na Plataforma + Brasil; 6) aprovação do preenchimento por parte da Secretaria Executiva do CETER-MG e pela equipe da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

A Superintendência de Gestão e Fomento ao Trabalho e à Economia Popular Solidária (SFTEPS) tem como competência o planejamento de estratégias para o fomento da política de trabalho e emprego em âmbito estadual, de acordo com o Decreto de Competências nº 47.067/2019, em seu art. 38, a SFTEPS tem a atribuição de “I – Acompanhar e coordenar a implementação, no Estado, das diretrizes do Ministério da Economia no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE”.

Portanto, a SFTEPS motiva o cadastramento das propostas e Planos de Serviços relacionados ao FAT na Plataforma +Brasil. Antes, submetem essas propostas ao CETER-MG para validação e aprovação e, então, ela poderá ser analisada tecnicamente pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, responsável pelo SINE. Após eventuais ajustes, a proposta é validada por ambos os setores estratégicos e, finalmente, viabilizados os repasses Fundo-a-Fundo.

Cabe destacar que, no âmbito estadual, o viabilizador do financiamento de alguns dos programas relacionados ao trabalho e à renda é o Fundo Estadual do Trabalho – FET-MG, criado pela Lei nº 23.475/2019. Os recursos advêm de transferência do fundo nacional: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A Lei Estadual nº 23.475/2019 regulamenta:

1º – Fica instituído o Fundo Estadual do Trabalho de Minas Gerais – FET-MG –, de natureza contábil, com funções programática e de transferência legal, destinado a financiar programas, projetos, ações e serviços do Sistema Nacional de Emprego – Sine –, observado o disposto na Lei Federal nº 13.667, de 17 de maio de 2018, e na Lei Complementar nº 91, de 19 de janeiro de 2006. (MINAS GERAIS, 2019).

A Sedese é a responsável por executar o FET-MG, e o agente financeiro é a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag. Em suma, o agente que delibera sobre as políticas públicas referente a temática, realiza o controle, viabiliza aprovação das transferências de recursos aos municípios e demais monitoramentos do FET-MG, é o CETER-MG, instituído pela Lei nº 20.618/2013.

De acordo com a norma, os repasses para os fundos municipais podem ocorrer via convênios ou instrumentos similares. Dessa maneira, os cadastros são viabilizados e monitorados via Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais - Sigcon. Além disso, os municípios recebem o benefício via fundo de trabalho construído por esses entes e obedecendo as diretrizes de adesão do SINE, conforme segue:

§ 2º – Constitui condição para a transferência de recursos do FET-MG aos fundos do trabalho instituídos pelos municípios a comprovação orçamentária da existência de recursos próprios destinados à área do trabalho e alocados aos respectivos fundos, adicionados aos recursos recebidos por transferência de outras esferas de governo que aderirem ao Sine. (Lei 23.475 MINAS GERAIS, 2019)

Cabe destacar, finalmente, que, na Sedese, os atores principais na operacionalização dos recursos do FET-MG é a SFTEPS, que é responsável pela Secretaria Executiva do CETER-MG e pelo planejamento, execução e prestação de contas dos recursos do FAT - Bloco SINE. A Superintendência de Educação Profissional - SEP cuida do planejamento, execução e prestação de contas dos recursos do FAT - Bloco Qualificação.

4.5.2 Transferências Fundo-a-Fundo - Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH)

No âmbito da Sedese, a Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH) desenvolve diferentes formas de direcionar os recursos destinados às políticas públicas de amparo aos beneficiários. Uma delas é constituída pela captação via Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), instituído pela Lei nº 7.347/1985, que tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos, conforme elencado na página informativa do endereço institucional do Ministério da Justiça.

Dessa forma, o Ministério da Justiça é atualmente o órgão federal responsável pela gestão do fundo junto ao Conselho Federal do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, instituído pela Lei nº 9.009/1995. Nesse contexto, o Ministério da Justiça realiza a publicação de edital de chamamento público para submissão de propostas, e o conselho é responsável por aprovar as propostas submetidas e cadastradas na Plataforma +Brasil que estejam consoantes com as disposições e especificidades do edital de chamamento e a finalidade do fundo.

Os procedimentos de operacionalização, submissão e direcionamento de recursos para os fundos estaduais e municipais também são análogos aos dos demais fundos de políticas aqui abordados. Dessa forma, àqueles que pretendem pleitear o recurso caberá a observância de regras pré-estabelecidas, englobando a reparação de bens, realização de evento educativo e científico e na edição de material informativo especificamente relacionado com a natureza da infração ou do dano causado, assim como na modernização administrativa de órgão público

responsável pela execução de política de defesa de direitos difusos, conforme elencado na página informativa do endereço institucional da Sedese.

A Subsecretaria de Direitos Humanos realizará esporadicamente, quando se tratar de recurso estadual, a publicação de edital de chamamento público, o qual se destinará ao envio e recebimento de propostas que, mediante análise técnica, serão apreciados pelo(a) presidente Conselho Estadual de Direitos Difusos (Cedif), que é, normalmente, também titular da pasta de Direitos Humanos.

A origem dos recursos do FUNDIF é a seguinte:

I – as indenizações decorrentes de condenações por danos causados a bens protegidos pelos direitos difusos e as multas decorrentes do descumprimento dessas condenações, conforme previsão regulamentar;

II – os rendimentos provenientes de depósitos bancários e de aplicações financeiras;

III – as doações, os auxílios, as contribuições e os legados destinados ao Fundif por pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira;

IV – os recursos provenientes de fundo federal de direitos difusos;

V – outras receitas destinadas ao Fundif.

A destinação de recursos ao FUNDIF deve ser realizada via Documento de Arrecadação Estadual – DAE. (MINAS GERAIS, art. 3 da lei nº 14.086, de 06 de dezembro de 2001).

Outra estratégia de captação de recursos contempla o Fundo Nacional do Idoso, criado pela Lei nº 12.213/2010, destinado a financiar os programas e as ações relativas aos idosos. A coordenação do fundo fica a cargo do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, por meio da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. No entanto, a forma de captação envolve os fundos municipais e estaduais via a doação, principal estratégia, da arrecadação de recursos do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, conforme a Lei nº 4.320/1964, que, em seu art. 71, estabelece que os fundos especiais serão definidos como “os produtos das receitas especificadas, que por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos e serviços”. Dessa forma, nas instâncias onde for criado englobando estados e municípios, esse fundo especial poderá ser considerado como unidade de captação de recursos financeiros.

Desse modo, estados, Distrito Federal e municípios deverão instituir seus respectivos fundos, bem como cadastrá-los no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas para que sejam viabilizadas

as doações. Posteriormente a isto, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos encaminhará os dados cadastrais à Receita Federal que procederá com a destinação de recursos.

No âmbito estadual, o Fundo Estadual do Idoso foi instituído pela Lei nº 21.144/2014 e regulamentado pelo Decreto nº 46.546/2014, que dispõe sobre as diretrizes do fundo, incluindo regras para a formalização de convênios e contratos de repasse para o repasse e pactuação do objeto do fundo especificado. Portanto, presume-se que o cadastramento das propostas seja operacionalizado no Sigcon, conforme o art. 2º do Decreto nº 46.546: “O Fundo tem o objetivo de captar recursos e financiar políticas públicas, programas, projetos e ações voltados para o idoso”.

São considerados aptos a captarem recursos do fundo estadual os órgãos municipais, estaduais e do Distrito Federal, além de conselhos municipais que executem políticas dessa natureza. O proponente deverá submeter o plano de aplicação de recursos e o plano de trabalho ao Conselho Estadual do Idoso, que o analisará sua consonância com a temática. O conselho deverá deliberar também sobre a ordem de prioridade dos planos e também, procederá em relação à fiscalização quando da utilização do recurso. Por fim, o grupo coordenador, composto por representantes da Sedese, Seplag, Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) e pelo CEI, conforme art. 2 do Decreto nº 45.546/2014, aprovará os planos de trabalho de acordo com as deliberações do CEI. O conselho gestor deverá acompanhar a execução financeira dos planos junto com o CEI. A submissão das propostas deverá observar o ordenamento da Lei Estadual nº 21.144/2014, que institui o Fundo do Idoso em nível estadual, a saber:

Os recursos do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso serão aplicados prioritariamente em programas e ações que tenham finalidades vinculadas às linhas de ação da política de atendimento ao idoso e à garantia dos direitos previstos na Lei Federal nº 10.741, de 2003 (MINAS GERAIS, Lei Estadual nº 21.144/2014).

Portanto, o órgão que pretende pleitear os recursos desse fundo deverá observar as disposições da lei federal que regulamenta a temática, além das disposições das referidas legislações estaduais.

Em relação às entidades, destacam-se as Organizações da Sociedade Civil (OSC). A Sedese normalmente lança editais de chamamento público para seleção das entidades interessadas em executar as políticas da temática do Fundo do Idoso. Complementarmente, as organizações deverão captar os recursos, sendo essa condição imprescindível para a execução das políticas,

que devem “contribuir para promoção e garantia dos direitos previstos no Estatuto do Idoso ou na Lei Estadual de Amparo ao Idoso. O objetivo é reduzir a situação de vulnerabilidade social desse segmento nas diversas localidades de Minas. Para participar do chamamento público, as OSCs devem estar regularmente constituídas.” (AGÊNCIA MINAS, 2021, Sedese).

É importante salientar que, em relação a esses fundos de responsabilidade da Sedese sobre a temática de direitos humanos, não houve retornos em relação ao questionário aplicado. Portanto, esta análise se pauta apenas nos achados do levantamento inicial, ficando acordado com os parceiros que o aprofundamento na temática não seria necessário e muito menos prudente.

5 FLUXOGRAMA SITUACIONAL DOS PROCESSOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

O presente capítulo tem o intuito de apresentar o Fluxograma Situacional dos processos de captação de recursos desenvolvidos na Sedese, abordagem que complementa a análise dos procedimentos e fluxos de captação de recursos, desenvolvida no capítulo anterior. Compreende-se que essas duas abordagens (a análise dos procedimentos e fluxos e o Fluxograma Situacional) compõem uma explicação situacional mais abrangente, abarcando tanto a dimensão teórico-conceitual e normativa, foco da análise desenvolvida no capítulo anterior, quanto a dimensão prática desses processos, que é o foco deste capítulo.

Os aportes para a elaboração do Fluxograma Situacional foram reunidos com base em duas fontes: a primeira foram as reuniões com a equipe da Assessoria Estratégica (Aest), durante as quais foram coletadas informações e esclarecidas dúvidas sobre os procedimentos e fluxos atualmente desenvolvidos na Sedese; a segunda fonte foi a pesquisa realizada com os gestores das áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese, especificamente, um questionário semiestruturado com perguntas sobre a mesma temática.

Destaca-se que, no questionário, buscou-se evitar perguntas que pudessem ser sugestivas e direcionadoras das respostas, bem como a subjetividade, entendida como a percepção pessoal dos gestores. A ideia era unicamente reunir informações secundárias sobre a atividade laboral na prática, as estratégias desenvolvidas pelos gestores, o ordenamento burocrático normativo que os orientam, de forma a distinguir eventuais problemas ou lacunas nos trâmites que envolvem a captação dos recursos que são atualmente desenvolvidos na Sedese.

Com base nesses aportes, tecemos 11 considerações sobre a prática das áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese, no que se refere aos procedimentos e fluxos de captação de recursos, conforme segue:

1. A inexistência de um fluxo mapeado e bem estruturado sobre a temática da captação de recursos é um dos principais fatores que explicam alguns dos problemas e situações levantadas no questionário;

2. As áreas ainda não possuem o conhecimento desejável das suas respectivas competências, em especial por não descreverem com tanta clareza essas ações desenvolvidas no âmbito da captação de recursos;
3. A descrição das ações não foi percebida e delineada de forma integrada pelas áreas-meio e áreas finalísticas, o que demonstra o desconhecimento em relação à atuação no fluxo. A existência de um fluxo prévio e mapeado mitigaria esse *gap* no entendimento e absorção das competências;
4. As áreas finalísticas confundem mais as estratégias de captação para os convênios de entrada - Banco de Projetos e Portfólio de Emendas Parlamentares -, entendidos como dois mecanismos com a mesma finalidade, mas com momentos e metodologias diferentes. Ainda que a Aest forneça o apoio técnico e a interlocução com as demais áreas para a viabilização dessas estratégias algumas áreas ou confundem essas estratégias, tratando os *templates* como coisas iguais, ou classificam essas estratégias como específicas das áreas em que atuam e, portanto, denominam-nas como outras coisas.
5. Conforme verificado na análise dos procedimentos e fluxos, realizada no capítulo anterior, no caso específico dos fundos, os recursos não possuem uma destinação que seja regular, sendo que, esporadicamente, o órgão de referência no Governo Federal realiza esses repasses, o que é de conhecimento dos gestores, conforme as respostas dadas no questionário. Mas consideramos que ainda que existissem fluxos mapeados e delineados acerca dos trâmites a realidade de desconhecer os procedimentos ainda vigoraria, tendo em vista que a falta de repasses não só desmotiva as equipes a empreenderem esforços de os captarem, como também afasta esses gestores do trabalho prático e do aprendizado. Consideramos que esse problema é algo recorrente e que foge da atuação e mobilização da Sedese e do Governo de Minas Gerais como um todo, não havendo estratégias ao alcance de ente subnacional que possa mudar essa realidade. No entanto, projetos bem elaborados e delineados são atrativos e, portanto, podem mitigar essa ausência de regularidade nos repasses.
6. O problema da pré-qualificação para os instrumentos de entrada também foi algo abordado pelos gestores e constatado previamente na análise. É importante salientar que o êxito na captação de recursos federais, via instrumentos de entrada, depende de análise técnica e de conformidade realizada pela Seplag durante as negociações junto aos parlamentares, atores políticos que direcionam o recurso.

7. Para os instrumentos de entrada, mais especificamente os convênios, é da natureza formal que exista a necessidade de contrapartida física ou financeira, uma vez que o instrumento obriga a um ordenamento de responsabilidades recíprocas e estabelecimento de vínculo que configure o atingimento ou fornecimento de um bem ou serviço a ser entregue à sociedade. Dessa forma, o proponente deverá se comprometer a destinar uma parcela de recursos, complementar ao repasse, para suplementar os repasses do concedente. Para tanto, a Seplag deverá pré-qualificar a proposta do proponente que, via de regra, ultrapasse 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), aprovando os valores a serem destinados pelo proponente pela ótica orçamentária. Além disso, a análise ainda cobre o aspecto técnico, significando uma análise de todos os aspectos que envolvem o desenho da proposta, o delineamento do plano de trabalho e o cronograma de desembolsos, de forma a garantir que os erros sejam mitigados e corrigidos antes do cadastramento nas plataformas de interesse. A pré-qualificação, a grosso modo, consiste no levantamento de todos os riscos inerentes às propostas que, conseqüentemente, geram risco de não formalização dos instrumentos e repasses prejudicando a alocação dos recursos. Portanto, a intenção é evitar que o Governo de Minas Gerais tenha que devolver os recursos destinados devido a possíveis erros técnicos na proposta.
8. Muitas vezes, conforme informação da equipe da Aest, a pré-qualificação não ocorre, significando que as áreas finalísticas cadastram e enviam as propostas ao órgão concedente sem o aval técnico da Seplag. Tal fato está em desacordo com a linha cronológica habitual do fluxo da captação para instrumentos de entrada e é de extrema importância para garantir o sucesso na captação.
9. A flexibilidade ou a ausência de pré-qualificação durante a captação foi outro fator interessante apontado pelos gestores. Conforme visto no Capítulo 4, em se tratando de emendas parlamentares, os agentes políticos têm a prerrogativa de indicar não só a unidade beneficiária, mas também a forma pela qual esses recursos poderão ser utilizados - regionalização, escopo. Essas destinações são problemáticas por muitas das vezes não coincidirem com a realidade local, e a ausência de flexibilidade na captação impede que o gestor possa incrementar ou adequar o escopo do projeto a essa realidade. Concomitantemente, a indicação pode ocorrer de forma muito flexível e pode gerar a devolução dos recursos por falta de delineamento de atuação exequível.
10. Apenas o corpo técnico da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças possui internamente um fluxo mapeado acerca dos trâmites que envolvem a captação e

formalização de convênios de entrada. O fluxo é bem delineado e contempla todas as áreas estratégicas da Sedese, incluindo a Aest, a própria SPGF, a DCP e o setor de prestação de contas. Percebe-se que, ainda assim, há o problema de dificuldade de entender o fluxo pelas áreas, ou porque esse material não é divulgado acompanhado de explicação técnica a respeito, ou até mesmo porque nem é divulgado devido à falta de integração entre áreas-meio e áreas finalísticas. A SPGF, também durante o ano de 2019, informalmente, designou servidor do quadro de pessoal para acompanhar a fase de captação de recursos na Sedese, o que até então não era previsto no decreto da Secretaria e, muito menos, de conhecimento das demais áreas envolvidas. A Diretoria de Planejamento e Orçamento, atualmente, pretende instituir setor interno de acompanhamento de captação de recursos e formalização de convênios de entrada com enfoque no orçamento, tendo em vista a emissão de contrapartida e acompanhamento de cronograma de desembolso de competências desse setor. Acreditamos que isto denota alternativa incremental para enfrentar a ineficiência percebida no fluxo de captação, indicando que, apesar das iniciativas da área-meio, as áreas envolvidas desconheciam internamente e pouco sabiam de suas atribuições, o que reforça a falta de integração procedimental entre as áreas.

11. Em relação à área-meio, verificou-se um padrão de não reconhecimento, por parte dos servidores, do fato de que a sua respectiva área de atuação faz parte do processo de captação, ainda que de forma indireta e/ou macro procedimental. Eventualmente, o papel de monitorar, fiscalizar, emitir declarações de contrapartida e prestar auxílio técnico para que haja êxito na captação com a consequente formalização do objeto foi percebido pelas áreas mais como processos posteriores à captação, levando-se muito em conta o decreto de competência. Acreditamos que isto ocorre pelo fato de as áreas não compreenderem que o processo de captação está integrado à formalização e consecução do objeto, junto com os beneficiários, e até mesmo com a prestação de contas.

6 CAPTAÇÃO DE RECURSOS: RECOMENDAÇÕES E PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E FLUXOS

Neste capítulo, são apresentadas propostas destinadas a garantir a otimização dos fluxos que envolvem a captação de recursos na Sedese, mitigando os problemas de integração de informações e desconhecimento de competências e funções, sintetizados no Capítulo 5, tendo-se por referência os parâmetros teórico-conceituais e normativos apresentados no Capítulo 4. Além disso, será apresentado o produto dessa pesquisa que consiste no fluxograma do processo de captação de recurso.

Em primeiro lugar, são feitas três recomendações, com base na análise desenvolvida no Capítulo 5, às áreas situadas em posição estratégica na temática captação de recursos (Aest, SPGF, DCP, Gabinete, Segov e Seplag). Na sequência, é apresentado o fluxograma da captação, recomendando-se sua ampla divulgação entre os atores envolvidos nos processos e fluxos de captação de recursos.

As recomendações são as seguintes:

1. Foi percebido que essas reuniões estão no planejamento das áreas, no entanto, são ineficientes por não acontecerem com mais frequência. Acreditamos que a resolução desses problemas está no estreitamento dos laços entre as áreas. No que tange ao âmbito procedimental de suas funções no fluxo de captação, a integração entre as áreas é de suma importância para o monitoramento, resolução de problemas e o sucesso da captação.
2. Capacitação como item do Plano de Gestão de Desenvolvimento Individual (PGDI). Verificou-se que a Seplag e a Segov realizam capacitações acerca da temática da captação, porém a adesão é baixa. Então, seria interessante que as chefias imediatas e os gestores elaborassem sistemas de incentivo, garantindo que as capacitações, quando e se houverem, componham a meta, o PGDI, como entrega que viabilize a participação dos servidores envolvidos em capacitações acerca da temática da captação. A plataforma +Brasil também, em parceria com a Enap (Escola Nacional de Administração Pública), desenvolve cursos de capacitação de servidores que tenham interesse em se tornar multiplicadores - denominação dos servidores que operam as transferências voluntárias de recursos da União. A operacionalização é possível no âmbito da Rede +Brasil, que de acordo com a página da plataforma consiste em “Um

dos principais objetivos da Rede é promover a interação e troca de conhecimentos e experiências entre os participantes por meio da disponibilização de cursos, nas modalidades presencial e à distância, referentes aos fundamentos das transferências de recursos da União”. Portanto, observadas as regras inerentes à participação do servidor, seria interessante que os servidores da Sedese que operam ou cadastrem propostas realizem essa capacitação e que fosse sugerida a participação como meta a ser concluída pelo servidor. Ressalta-se que, eventualmente, o sistema de incentivo poderia contemplar pontuação a ser considerada na progressão de carreira aos servidores desde que haja oportunidades. Para que seja possível averiguar o desempenho dos servidores, a Aest poderia desenvolver junto ao setor que elaborar a capacitação a aplicação de questionários de avaliação e, posteriormente, encaminhar esse compilados às chefias imediatas.

3. Rodas de conversa entre as áreas: Verificou-se que a comunicação entre as áreas é um fator decisivo para o sucesso da captação. Existem as comunicações por e-mail automático, mas é importante salientar que essa abordagem é “fria” e, muitas das vezes, atribulada de informações que confundem os servidores atuantes. Portanto, uma medida interessante, a fim de melhorar o fluxo do processo de capacitação dos recursos, seria uma roda de conversa entre as áreas-meio: DCP, DPO e Aest, a cada início desse processo, com o intuito da delimitação de competências de cada área e eventuais ajustes de acordo com as necessidades e excepcionalidades do ano em exercício. Dessa maneira, seria possível estabelecer um fluxo mais eficiente, em termos de tempo, e evitar o vício de retrabalho no interior da secretaria. Percebemos ausência de integração interna da área-meio, a priori, tendo em vista as respostas que obtivemos.

A última recomendação, conforme antecipado, a é ampla divulgação entre todos os atores envolvidos, do mapeamento dos processos e fluxos de captação de recursos. Acreditamos que, a partir da divulgação desse instrumento e o fomento das áreas de interesse em utilizá-lo em sua rotina, lograr-se-á maior compreensão por parte do conjunto dos profissionais que atuam nas áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese, relativamente aos processos, atividades e procedimentos que compõem a captação de recursos no âmbito do Governo de Minas Gerais.

A seguir, são apresentados, por meio de figuras, o fluxograma completo dos processos estratégicos de captação de recursos da Sedese (Figura 13). Para melhor visualização das informações, são apresentadas, na sequência, recortes das partes que o compõem (14 a 23).

FIGURA 13: Fluxograma dos processos estratégicos de captação de recursos da Sedese

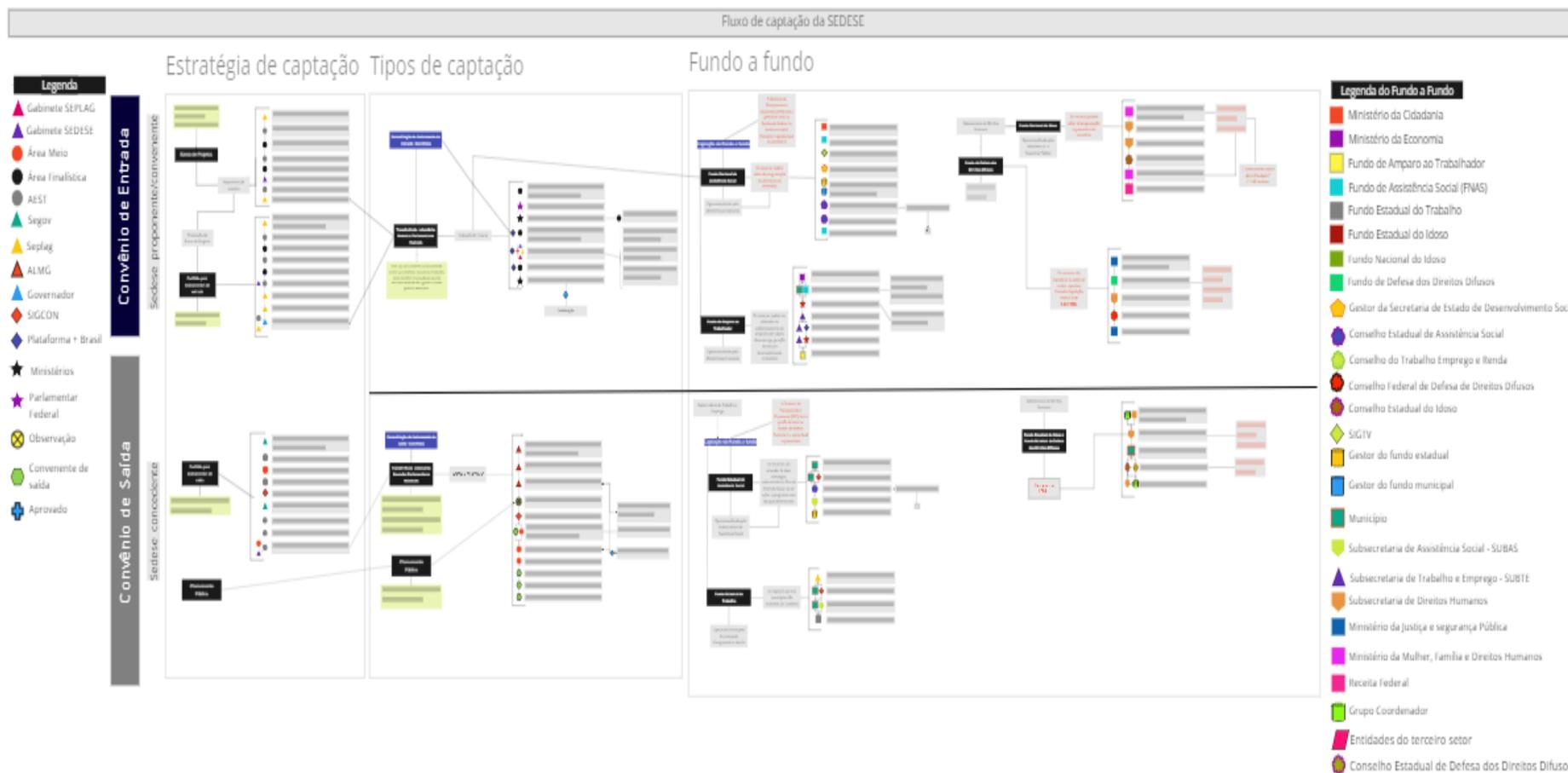


FIGURA 14: Recorte das estratégias: Banco de Projetos



FIGURA 15: Recorte das estratégias: Portfólio de Entrada

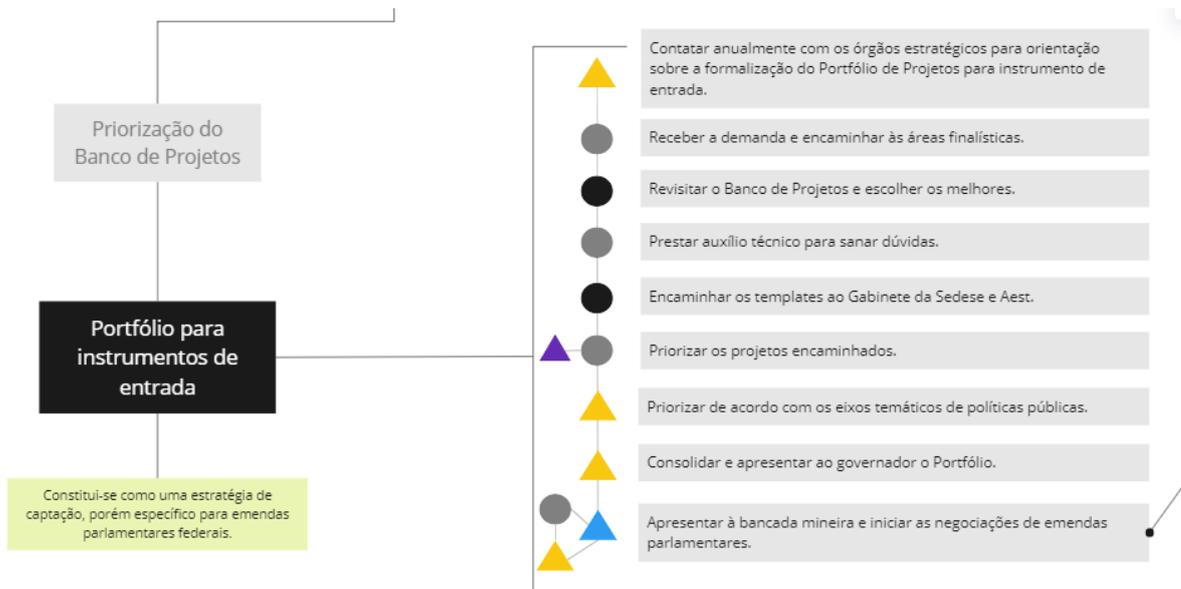


FIGURA 16: Recorte das estratégias: Portfólio de Saída

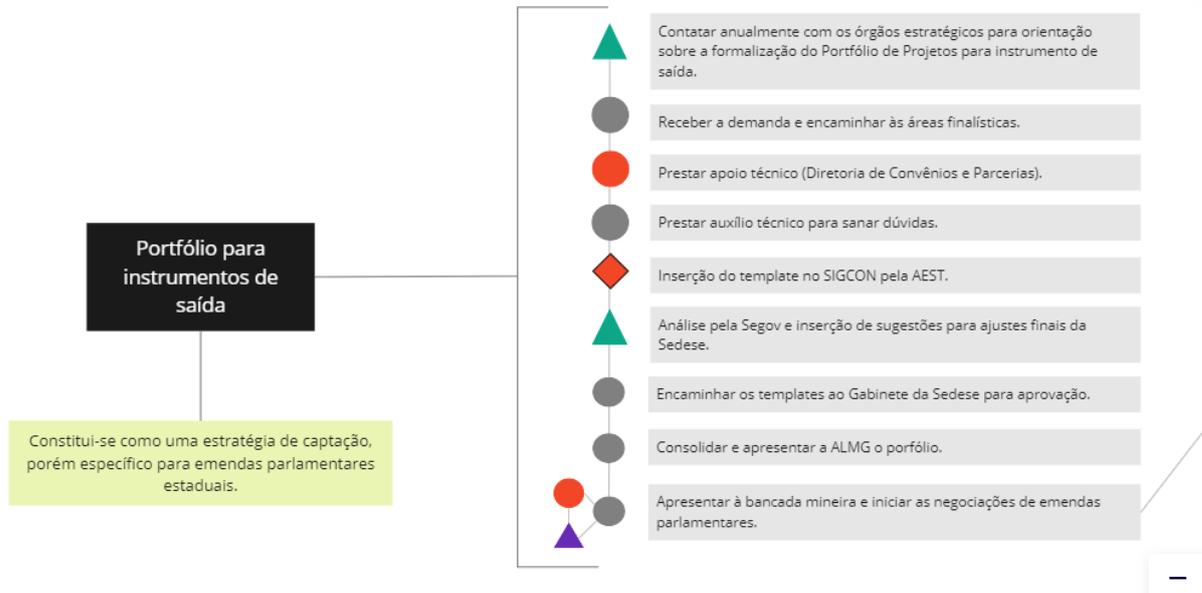


FIGURA 17: Recorte dos tipos de captação: Transferência Voluntária Federal

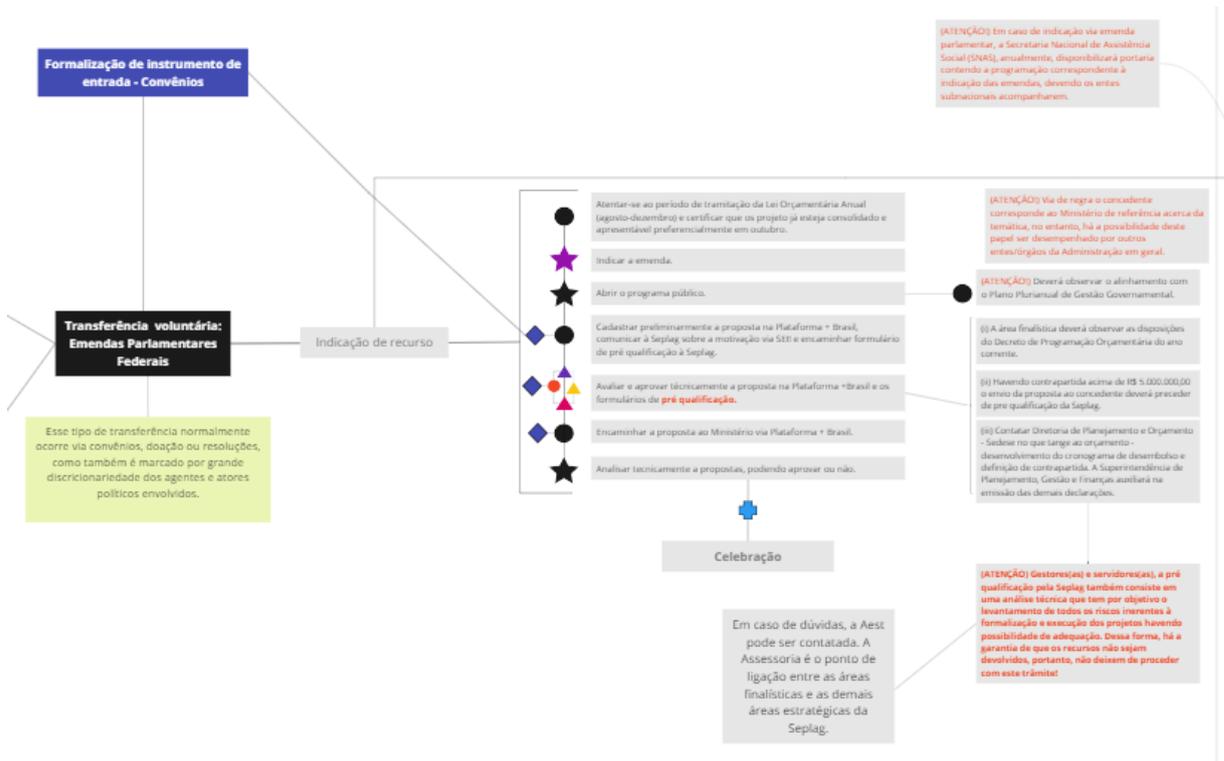


FIGURA 18: Recorte dos tipos de captação: Transferência Voluntária Estadual

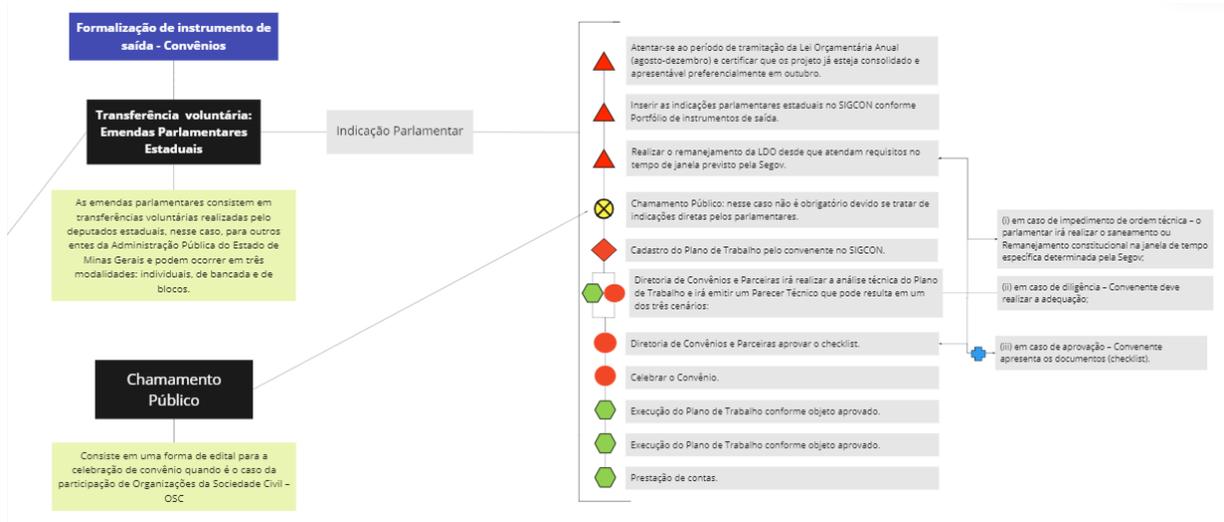


FIGURA 19: Recorte dos tipos de captação: Captação Fundo-a-Fundo (FNAS e FAT)

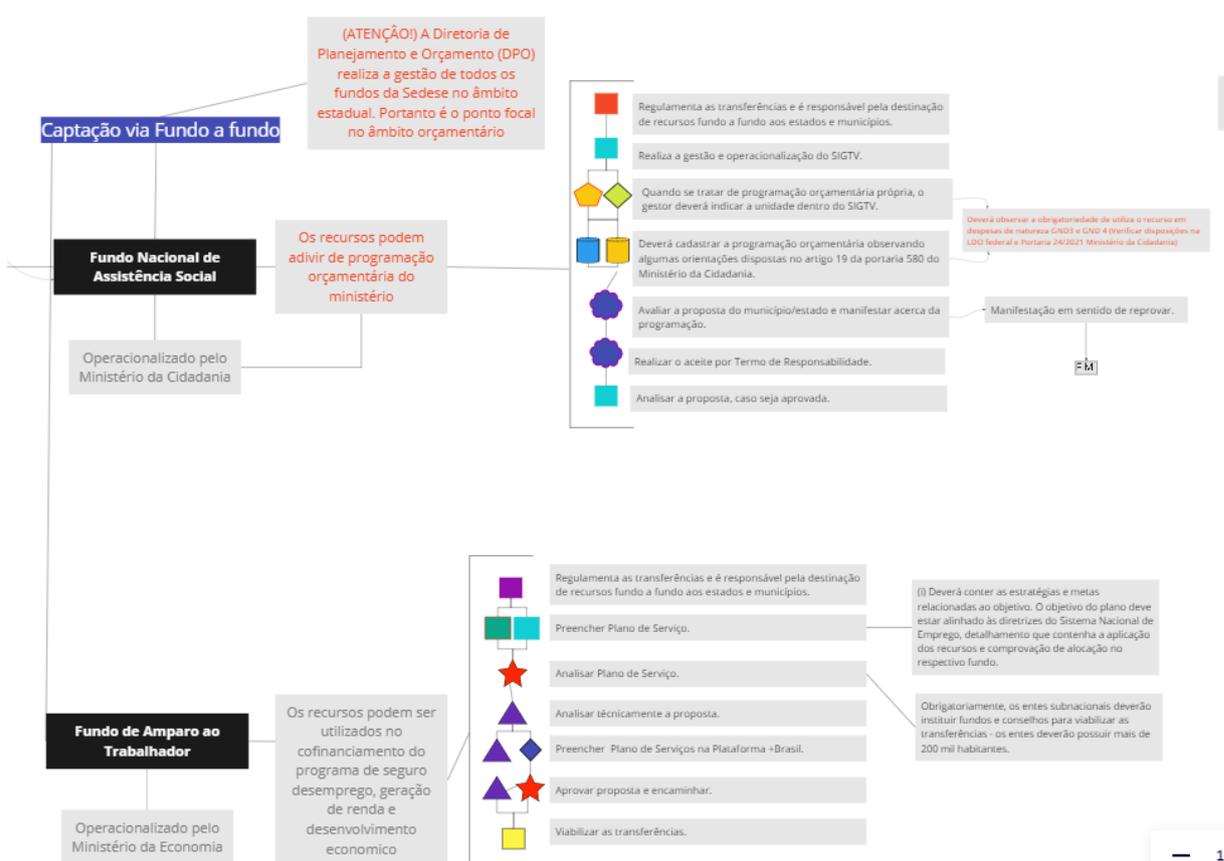


FIGURA 20: Recorte dos tipos de captação: Captação Fundo-a-Fundo (FEAS e FET)

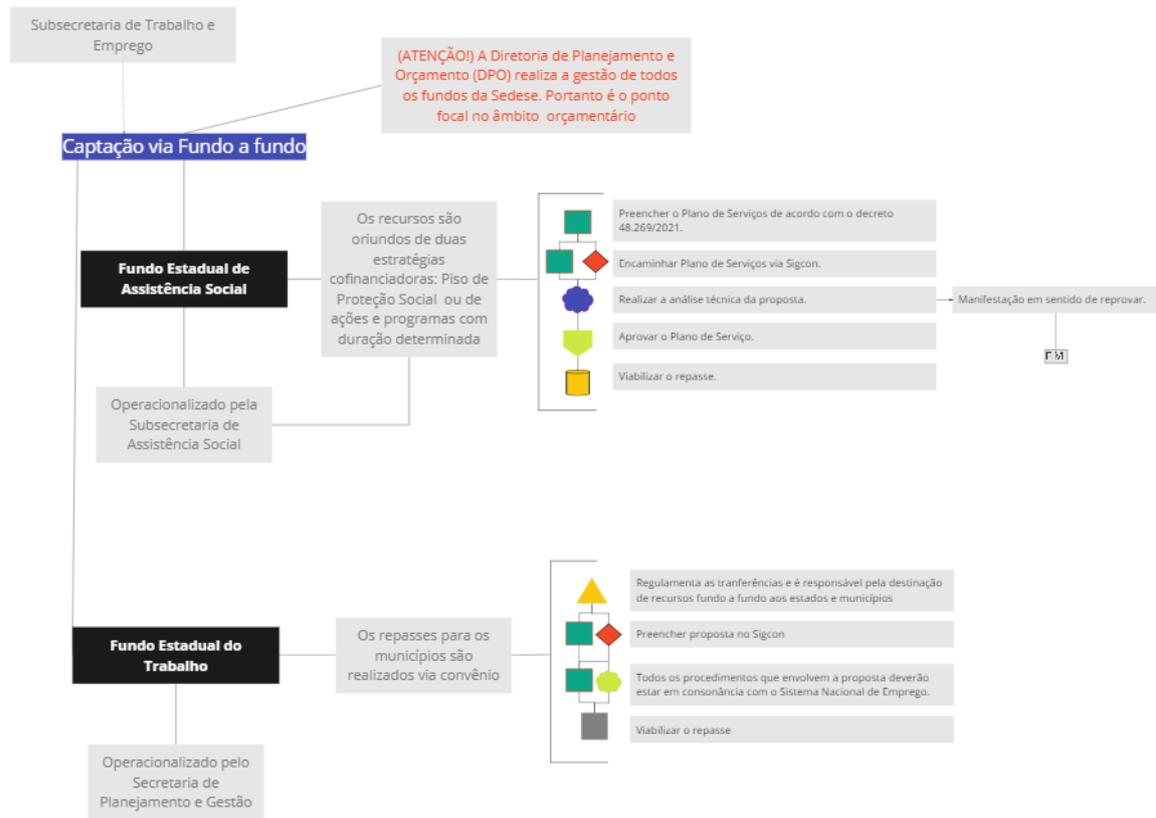


FIGURA 21: Recorte dos tipos de captação: Captação Fundo-a-Fundo (FNI e FDDD)

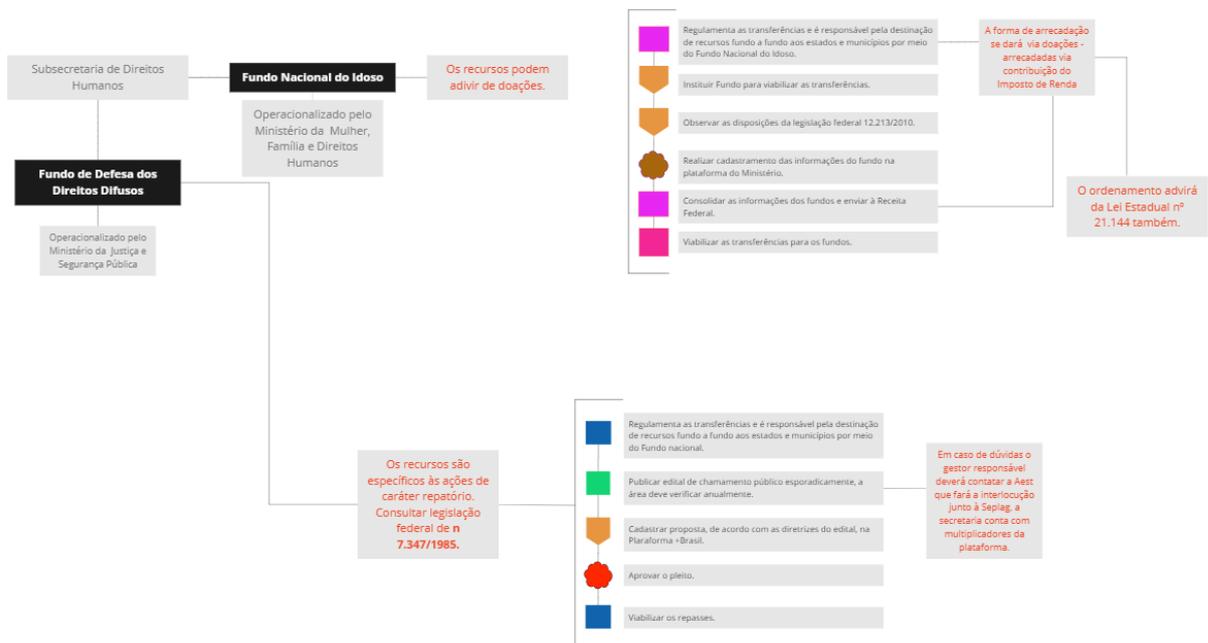


FIGURA 22: Recorte dos tipos de captação: Captação Fundo-a-Fundo (FEI e FEDDD)

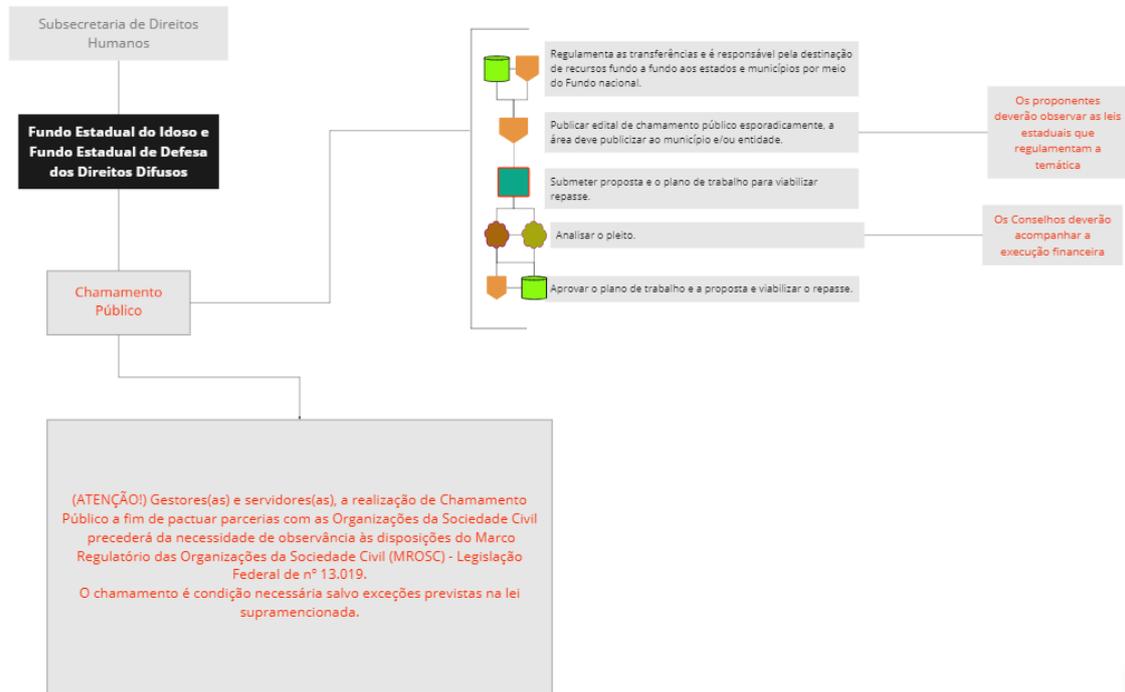
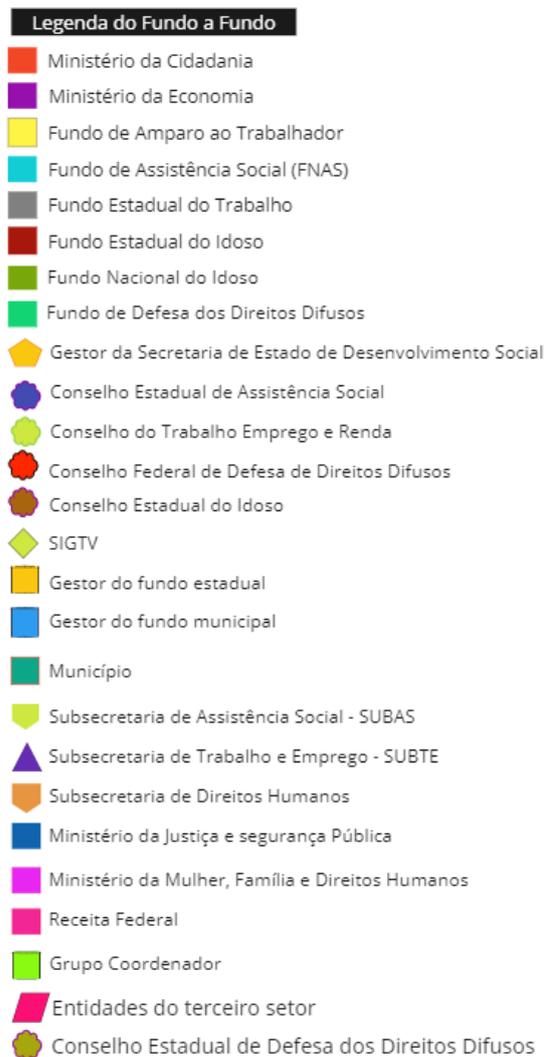


FIGURA 23: Recorte dos tipos de captação: Legendas Fundo-a-Fundo (Legenda)



A lógica do fluxograma foi pensada para ser a mais acessível possível quando da apreciação pelos gestores da Sedese, organizando-se em três dimensões: horizontal, vertical e o relativo a captações via transferências Fundo-a-Fundo.

Horizontalmente, foram elaboradas duas estruturas, englobando os instrumentos de entrada, acima, e os instrumentos de saída logo abaixo. Para ambos, priorizamos a captação via formalização de convênios, tendo em vista que é o tipo de pactuação mais utilizado pela Sedese.

Verticalmente, a lógica de construção é instituída em três eixos. O primeiro eixo corresponde às estratégias desenvolvidas pela Sedese para fomentar a captação de recursos. Nesse eixo, descrevemos as atividades inerentes à formalização do Banco de Projetos, Portfólio de Convênios de Entrada, aos quais correspondem os instrumentos de entrada, e, por fim, o

Portfólio de projetos, que diz respeito à instrumentos de saída. A equipe técnica elaborou uma legenda informativa, de modo que os corpos técnicos das áreas finalísticas e áreas-meio possam se orientar acerca dos procedimentos. O segundo eixo corresponde aos tipos de captações, os quais contemplam as atividades atualmente desenvolvidas pela Sedese. Nesse ponto, o fluxograma contempla as transferências voluntárias via emendas parlamentares federais e estaduais, bem como, eventualmente, programações próprias dos órgãos e entidades da Administração Pública. A partir disso, fica descrito o fluxo de indicação desses recursos e a conexão com as estratégias contempladas pelo primeiro eixo. Por fim, o terceiro eixo corresponde às captações via transferências Fundo-a-Fundo. A equipe técnica viabilizou o mapeamento de todos os fundos geridos pelas subsecretarias e superintendência da Sedese. No entanto, a equipe técnica construiu o fluxo considerando apenas os fundos geridos pela Subas, SUBTE e SUBDH tendo em vista que a pesquisa complementar, via questionário, não foi substantiva para os demais fundos da Sedese.

Todas as etapas e eixos do fluxograma estão devidamente contemplados nas legendas elaboradas. Além disso, a equipe técnica elaborou quadros informativos e de atenção que devem ser observados pelos gestores(as) e servidores(as) envolvidos com a temática da captação. Todos os procedimentos que preveem parcerias como ferramenta de captação de recursos foram ressaltados e informados ao longo dos procedimentos e das descrições.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É evidente que a captação de recursos é uma importante estratégia para as finanças públicas e o consequente fomento das políticas públicas desenvolvidas pelos entes federativos, incluindo os governos estaduais. Para tanto, o mapeamento e o delineamento procedimental dos fluxos que envolvem a captação desses recursos pelas diferentes áreas são estratégias de extrema importância para o enfrentamento de situações em que há desconhecimento das atribuições e falta de integração entre as áreas envolvidas, sejam áreas-meio, sejam áreas finalísticas.

Dessa forma, este projeto teve por objetivos o mapeamento e análise dos parâmetros teórico-conceituais e normativos dos procedimentos e fluxos de captação de recursos, a análise dos procedimentos e fluxos atualmente desenvolvidos pelas áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese e, finalmente, a elaboração de proposta de consolidação desses procedimentos e fluxos, no intuito de aumentar sua eficiência e eficácia, tendo como foco as políticas públicas de competência da Sedese. A temática abordada englobou a captação de recursos oriundos de: emendas parlamentares federais e estaduais, por meio de transferências voluntárias ou de transferências Fundo-a-Fundo, que podem ser executadas via convênios de entrada ou de saída e, por fim, a captação via terceiro setor.

O mapeamento inicial utilizando a técnica de explicação (ou análise) situacional, proposta por Carlos Matus (2006) foi uma importante estratégia que possibilitou adquirir, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, o conhecimento sobre o arcabouço teórico-conceitual, normativo e organizacional da temática de captação e a demanda delegada, bem como a estrutura operacional orquestrada pelas áreas-meio e áreas finalísticas da Sedese. Posteriormente, essa análise foi complementada com informações relativas à prática das instâncias que compõem a Sedese, coletadas por meio de um questionário aplicado, com o apoio da Aest, aos gestores das referidas áreas. As questões tiveram como foco informações secundárias sobre sua rotina de trabalho na temática. O processo de construção do questionário se pautou na necessidade de preenchimento das lacunas, saneamento de dúvidas e a complementação da análise precedente, com a apreensão do trabalho laboral na prática dos gestores das áreas-meio e finalísticas, sob a ótica qualitativa.

Constataram-se problemas de desconhecimento das informações, das competências inerentes aos servidores participantes do processo e a ausência de comunicação efetiva que

potencialmente geram a morosidade e os problemas atrelados à captação de recursos, inclusive sob a ótica do retorno interno das áreas.

Com os aportes decorrentes da análise situacional, em suas dimensões teórico-conceitual, normativa, organizacional e empírica, foi elaborada, mobilizando-se as técnicas “Mapeamento de Processos” e “Fluxograma”, uma proposta de consolidação dos procedimentos e fluxos de captação de recursos, abrangendo as secretarias que compõem a Sedese. Esperamos que o produto contribua para o aprimoramento e maximização da captação de recursos.

8. REFERÊNCIAS

1. BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas; FILHO, Raimundo de Sousa Leal; JUNIOR, Francisco Alves de Oliveira; SOUSA, Felipe Magno Parreiras. **Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais**, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/neco/a/jvmhyZcsngNKkGPFwwZMn7x/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
2. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 26 de jan. de 2022.
3. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Federal nº 10741, de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 13 de fev. de 2022.
4. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Federal nº 12213, de janeiro de 2010**. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112213.htm>. Acesso em: 13 de fev. de 2022.
5. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Federal nº 12435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
6. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Federal nº 13667, de 17 de maio de 2018**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
7. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Federal nº 7998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
8. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei Federal nº 8742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
9. BRASIL. GOVERNO DE MINAS GERAIS. LEI 23475, DE 02/12/2019 - PROJETO DE LEI: Institui o Fundo Estadual do Trabalho de Minas Gerais – FET-MG – e dá outras

providências. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2019&num=23475&tipo=LEI>

10. BRASIL. **Lei Federal n. 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. [Brasília, 2017]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>.
11. BRASIL. **Lei Federal n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. [Brasília, 1992]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 9 fev. 2017.
12. BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Guia de Emendas Orçamentárias 2020**, Brasília, agosto de 2019. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/guiadeemendas2020.pdf>>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
13. BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Portaria Ministério da Cidadania nº 580, de 31 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre as transferências de recursos pelo Ministério da Cidadania, na modalidade fundo-a-fundo, oriundos de emenda parlamentar, de programação orçamentária própria e outros que vierem a ser indicados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - Suas e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-580-de-31-de-dezembro-de-2020-297446698>>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
14. BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Plataforma + Brasil. Trilha para Multiplicadores**. Consultado no dia 13/02/2021. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/assuntos-gerais/redesiconv/trilha-para-multiplicadores>
15. BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Resolução nº 825, de 26 de março de 2019**. Regulamenta procedimentos e critérios para a transferência automática de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT aos respectivos fundos do trabalho dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 12 da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, e dá outras providências. Disponível em: <<https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/Resolu%c3%a7%a3o-n%c2%ba-825-de-26-de-mar%c3%a7o-de-2019-1.pdf>>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
16. BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Sobre a Plataforma +Brasil. gov.br**, 28 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma>>. Acesso em: 04 de fev. de 2022.

17. BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cartilha do Fundo do Idoso. gov.br**, 08 de set. de 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/cadastramento-de-fundos1>>. Acesso em: 13 de fev. de 2022.
18. BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 10035, de 1º de outubro de 2019**. Institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10035.htm>. Acesso em: 04 de fev. de 2022.
19. BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 10726, de 22 de junho de 2021**. Altera o Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, que institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.726-de-22-de-junho-de-2021-327647233>>. Acesso em: 04 de fev. de 2022.
20. BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 04 de fev. de 2022.
21. BRASIL. **Secretaria Geral da Presidência da República. Entenda o MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Brasília: Governo Federal, 2016.
22. BRASIL. **Secretaria-Geral da Presidência da República. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014**. Brasília: Governo Federal, 2014.
23. BRASIL. SENADO FEDERAL. **Transferências Voluntárias**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/transferencias-voluntarias>>. Acesso em: 26 jan. de 2022.
24. JUNIOR, Nilson Santiago. Siconv o que é. **Plataforma +Brasil.org**, 22 de nov. de 2017. Disponível em: <<https://plataformamaisbrasil.org/siconv-o-que-e/>>. Acesso em: 04 de fev. de 2022.
25. LIMA, M. B.; LIMA, M. . J. B.; OLIVEIRA, O. G. de; LIMA, P. W. de S.; AQUINO, R. de S. A ECONOMIA E INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: A IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE CONVÊNIOS NO GOVERNO FEDERAL - Siconv. **Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação – ciki, [S. l.], v. 1, n. 1, 2017**. Disponível em: <<https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/view/207/177>>. Acesso em: 4 fev. 2022.
26. MINAS GERAIS. Constituição (1989) Constituição do Estado de Minas Gerais. [Belo Horizonte, 1989]. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>.
27. MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial. [Belo Horizonte, 2013].

28. MINAS GERAIS. DECRETO 46319, DE 26/09/2013. Dispõe Sobre As Normas Relativas À Transferência De Recursos Financeiros Da Administração Pública Do Poder Executivo Estadual, Mediante Convênio De Saída, E Dá Outras Providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46319&comp=&ano=2013>
29. MINAS GERAIS. **Decreto 46546, de 27 de junho de 2014**. Regulamenta a Lei nº 21.144, de 14 de janeiro de 2014, que cria o Fundo Estadual dos Direitos do Idoso. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46546&comp=&ano=2014&aba=js_textoOriginal. Acesso em: 13 de fev. de 2022.
30. MINAS GERAIS. **Decreto 47067, de 20 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/Diretorias_regionais/decreto_47067.pdf. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
31. MINAS GERAIS. **Decreto 48269, de 20 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as transferências de recursos financeiros fundo-a-fundo do Fundo Estadual de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social, para a realização das ações de assistência social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e as prestações de contas dos recursos transferidos. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-48269-2021-minas-gerais-dispoe-sobre-as-transferencias-de-recursos-financeiros-fundo-a-fundo-do-fundo-estadual-de-assistencia-social-ao-fundo-municipal-de-assistencia-social-para-a-realizacao-das-acoes-de-assistencia-social-no-ambito-do-sistema-unico-de-assistencia-social-e-as-prestacoes-de-contas-dos-recursos-transferidos>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
32. MINAS GERAIS. **Decreto n. 46.830, 14 de setembro de 2015**. Estabelece o regulamento do Processo Administrativo de Constituição do Crédito Estadual não Tributário decorrente de dano ao erário apurado em prestação de contas de transferências de recursos financeiros mediante parcerias - PACE – Parcerias –, no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo [Belo Horizonte, 2015]. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46830&comp=&ano=2015>.
33. MINAS GERAIS. **Decreto n. 47.132, 20 de janeiro de 2017**. Regulamenta a Lei Federal no 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2017]. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47132&comp=&ano=2017&-texto=consolidado>.

34. MINAS GERAIS. **Decreto no 44.694, de 28 de dezembro de 2007**. Institui o Cadastro Informativo de Inadimplência em relação à Administração Pública do Estado de Minas Gerais - CADIN-MG. [Belo Horizonte, 2007]. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44694&comp=&ano=2007&aba=js_textoAtualizado#texto>.
35. MINAS GERAIS. **Decreto no 45.902, de 27 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF –, previsto no art. 34 da Lei Federal no 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamenta a Lei no 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual – CAFIMP. [Belo Horizonte, 2012]. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45902&comp=&ano=2012&aba=js_textoAtualizado#texto>.
36. MINAS GERAIS. **Desenvolvimento Social**. Subas, 24 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://social.mg.gov.br/politica-de-privacidade/110-subas>>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
37. MINAS GERAIS. Diretoria Central de Normatização e Otimização. Superintendência Central de Convênios e Parcerias. Subsecretaria de Coordenação e Gestão Institucional. Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais. **Orientações: Remanejamento LDO Emendas 2021**. Disponível em: <https://www.sigconsaida.mg.gov.br/wp-content/uploads/arquivos/emendas/2021/orientacoes_remanejamento_LDO_2021.pdf>. Acesso em: 07 de fev. de 2022.
38. MINAS GERAIS. **Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2008]. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=102&comp=&ano=2008&texto=consolidado#texto>>.
39. MINAS GERAIS. **Lei n. 21.735, de 3 de agosto de 2015**. Dispõe sobre a constituição de crédito estadual não tributário, fixa critérios para sua atualização, regula seu parcelamento, institui remissão e anistia e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2015]. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=21735&ano=2015&tipo=LEI>>.
40. MINAS GERAIS. **Lei Ordinária 12227, de 2 de julho de 1996**. Cria o Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS - e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-12227-1996-minas-gerais-cria-o-fundo-estadual-de-assistencia-social-feas-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.
41. MINAS GERAIS. **Lei Ordinária 23475, de 2 de dezembro de 2019**. Institui o Fundo Estadual do Trabalho de Minas Gerais - FET-MG - e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-23475-2019-minas-gerais-institui-o-fundo-estadual-do-trabalho-de-minas-gerais-fet-mg-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 08 de fev. de 2022.

42. MINAS GERAIS. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Setembro de 2020. Disponível em <https://www.sigconsaida.mg.gov.br/wp-content/uploads/arquivos/manuais/manual_MROSC_NAJ_AGE.pdf>.
43. MINAS GERAIS. Minas seleciona projetos para financiamento com recursos do Fundo Estadual do Idoso. **Agência Minas**, 01 de outubro. Disponível em: <<https://www.agenciaminas.mg.gov.br/sala-de-imprensa/minas-seleciona-projetos-para-financiamento-com-recursos-do-fundo-estadual-do-idoso>>. Acesso em: 13 de fev. de 2022.
44. MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta Segov/AGE n. 007, 9 de junho de 2017**. Dispõe sobre a regulamentação do Decreto no 47.132 de 20 janeiro de 2017. [Belo Horizonte, 2017]. Disponível em: <<http://www.sigconsaida.mg.gov.br/images/resolucoes/resolucao_conjunta_007_2017_segov_age.pdf>>.
45. MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta Segov/CGE no 05, de 24 de janeiro de 2020**. Estabelece o regulamento do Cadastro Geral de Convenentes do Estado de Minas Gerais. [Belo Horizonte, 2020]. Disponível em: <<http://sigconsaida.mg.gov.br/wp-content/uploads/arquivos/legislacao/Resolucao-Conjunta-Segov-CGE-n-05-de-24-de-janeiro-de-2020-.pdf>>.
46. MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta Segov/CGE no 06, de 31 de março de 2020**. Altera a Resolução Conjunta Segov/CGE no 05, de 24 de janeiro de 2020, que estabelece o regulamento do Cadastro Geral de Convenentes do Estado de Minas Gerais. [Belo Horizonte, 2020]. Disponível em: <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/wp-content/uploads/arquivos/resolucoes/resolucao_conjunta_segov_cge_006_2020.pdf>.
47. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Instrução Normativa n. 03**, 27 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre os procedimentos da tomada de contas especial no âmbito dos órgãos e entidades das Administrações Diretas e Indiretas, estaduais e municipais, e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2013]. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2013/IN-03-13.pdf>.
48. TOURINHO, Rita. **O Chamamento Público e os Ajustes Diretos Firmados com Organizações de Sociedade Civil: A Interpretação Sistemática da Lei no 13.019/14.2016**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rita-tourinho/o-chamamento-publico-e-os-ajustes-diretos-firmados-com-organizacoes-de-sociedade-civil-a-interpretacao-sistematica-da-lei-n-1301914>>.