

# **GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS NO CONTEXTO DO ASSOCIATIVISMO: MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A NOVA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO.**

## **Resumo**

A pesquisa, teve como objetivo analisar a transformação da estrutura do Estado a partir das novas formas de associativismo impetradas na máquina administrativa. Assim, considerando a experiência da região Norte do Espírito Santo, delimitamos o campo de pesquisa ao Consórcio ProdNorte, tomado na análise como um dos novos modelos da nova estrutura do Estado a partir dos preceitos da Nova Administração Pública, e relacionado ao processo de fragmentação administrativa do Estado. Para analisar as relações de cooperação e colaboração existentes no âmbito do Consórcio ProdNorte, delimitamos nossa análise à implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº.13.019/2014), e, para levantamento dos dados, utilizamos o site da transparência dos municípios.

**Palavras-chave: Associativismo. Colaboração. Cooperação.**

## **Associativismo: aspectos teóricos e metodológicos da pesquisa**

A atuação conjunta para consecução dos serviços sociais advém da necessidade de regulamentação e implementação de mecanismo intergovernamental de cooperação, previsto no art. 23, parágrafo único da Constituição Federal. Alguns autores traduzem essa necessidade de instrumentalização da cooperação por meio da gestão associada (SILVA, 2010; ABRUCIO; SANO, 2013) e, para suprir a lacuna legislativa, diferentes formas de associativismo territorial para prestação desses serviços vêm surgindo, inclusive por meio de parcerias com fundações e institutos privados.

Assim, objetivou-se, na pesquisa, analisar as ações que se traduzem sob os novos contornos da administração pública, sob o prisma da fragmentação administrativa, limitando o campo de análise aos municípios que integram o Consórcio ProdNorte, bem como, limitando o objeto de análise à implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC, Lei nº. 13.019/2014).

Foram analisados os aspectos legais da implementação do Marco Regulatório, disponibilizados no site da transparência dos municípios que integram o Consórcio. Assim, passamos a abordar o campo de pesquisa, trazendo-o como exemplo da nova estrutura administrativa do Estado.

### **Associativismo e estrutura administrativa do Estado: resultados da empiria.**

O tema escolhido para investigação revela preocupação com os rumos da relação federativa e do próprio aspecto jurídico-político e administrativo do Estado, quando este apresenta demasiado grau de fragmentação e dispersão do poder e da estrutura de seu aparelho administrativo.

Os novos contornos que a relação intergovernamental brasileira vem tomando correspondem às novas perspectivas que integram o novo paradigma da administração pública, fenômeno pouco pesquisado, o que evidencia a relevância da pesquisa. A análise do campo de pesquisa deixou evidente os aspectos inerentes à essa nova perspectiva:

<b>Experiência (pesquisa empírica)</b>	<b>Tipo de associação</b>	<b>Natureza jurídica</b>	<b>Tipo de Administração</b>
ProdNorte	Horizontal: municipal	Consórcio Público Pessoa Jurídica de Direito Privado	Administração indireta

Tabela 01. Características do campo de pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora

Consórcio ProdNorte é o nome fantasia da Associação dos Municípios para o Desenvolvimento Regional Sustentável do Extremo Norte, um tipo de associação que articula entes de mesma natureza federativa (municípios), caracterizado como relação horizontal de poder.

Os municípios que integram o Consórcio são: Ecoporanga, Ponto Belo, Mucurici, Montanha, Pedro Canário, Conceição da Barra, Pinheiros, Boa Esperança, São Mateus, Jaguaré e Nova Venécia. Está cadastrado na Receita Federal, no CNPJ

sob nº 10.820.775/0001-67, com natureza jurídica de Consórcio Público de Direito Privado, ou seja, instituição que consideramos integrar a administração pública indireta.

Até pouco tempo pairavam dúvidas acerca da definição jurídica desse tipo de consórcio, inclusive sua caracterização na estrutura administrativa do Estado. Isso porque, apesar da regulamentação ter ocorrido no ano de 2007, por meio da Lei dos Consórcios, somente no ano de 2014 foi especificada a natureza jurídica, na resolução CONCLA<sup>1</sup> nº. 02/2014.

Em decorrência disso, e devido à ausência de código específico e descrição da natureza jurídica, o Consórcio Prodnorte foi criado no ano de 2009 obedecendo ao que preza a Lei nº. 11.107/2005 e Decreto Federal nº. 6.017/2007, e se constituiu como associação privada, integrando a categoria “Entidades sem fins lucrativos”, com cadastro na Receita Federal sob código 399-9 – Associação Privada sem fins lucrativos. Após reunião realizada em 02 de março de 2018, procederam a alteração da natureza jurídica, e o consórcio passou a pertencer à categoria “Administração Pública”, classificado pelo código 122-8 – Consórcio Público de Direito Privado.

O Consórcio Prodnorte tem atuado na articulação entre os municípios para debater problemas comuns e encontrarem soluções também comuns, contribuindo em escala para contratações, e em força política nos momentos de articulação com o governo do Estado.

### **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil nos Municípios do Prodnorte.**

A Lei nº 13.019/2014, que estabeleceu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, trouxe para a gestão pública novos disciplinamentos com objetivo de constituir o regime jurídico, bem como, as regras específicas para

---

<sup>1</sup> Concla é a Comissão Nacional de Classificação, criada no ano de 1994 para padronizar e monitorar as classificações estatísticas e os cadastros administrativos no Brasil, bem como, as classificações internacionais associadas.

realizar parcerias entre o Poder Público e o terceiro setor, estabelecendo as relações de colaboração com o setor público.

Trata-se de uma nova forma de colaboração entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil que, conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), totalizam 820.455<sup>2</sup> instituições no país.

Conforme apontou o IPEA, praticamente 45% das Organizações da Sociedade Civil existentes no Brasil apresentam alguma relação com o governo federal, sendo que aproximadamente 5% delas recebem recursos públicos (FGV Projetos, 2014)<sup>3</sup>.

A Lei veio disciplinar a relação entre Administração Pública e Terceiro Setor, e o tema historicamente está relacionado à discussão do tamanho do Estado como promotor de políticas públicas. Essa discussão remonta ao período de 1980-90, especificamente com o lançamento do Programa Nacional de Desestatização, regulamentado pela Lei nº 8.031/90, no governo Collor, e, posteriormente, com as reformas do Estados engendradas no governo de Fernando Henrique Cardoso, em que foram ampliadas as ações de privatização do setor e de empresas públicas.

Ao realizar a pesquisa, procurou-se interpretar essa nova estrutura a partir da análise das parcerias realizadas, lançadas nos sites da transparência dos municípios que integram o Prodnorte.

Em consulta aos sites, foi possível constatar convênios concedidos às organizações que integram o terceiro setor, em sete municípios, conforme tabela:

---

<sup>2</sup> Dados atuais disponibilizado no site <https://mapaosci.ipea.gov.br/resultado-consulta.html>

<sup>3</sup> O estudo do IPEA, teve como base o Sistema de Convênios do Governo Federal SICONV, que deixou evidente que as transferências dos recursos do Governo Federal para as OSCs obtiveram significativo aumento no período, havendo aumento de R\$ 2,2 bilhões dos investimentos aplicados em 1999, para R\$ 4,1 bilhões em 2010.

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>INSTRUMENTO</b>
Boa Esperança	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Boa Esperança - APAE.	Termo de fomento Extrato de dispensa – Lei Federal 2018
Jaguaré	1. Associação Pestalozzi de Jaguaré; 2. MEPES Movimento de Educação Promocional do ES; 3. Artcultura Renascer - Grupo Teatral de Jaguaré ES	Lei Municipal autoriza firmar termo de fomento do tipo subvenção. Não há chamamento nem extrato de dispensa.
Montanha	1. Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE; 2. Educandário São José - Casa Terezinha Nonfrilli	Termo de Colaboração. Concessão de subvenção social. Não há chamamento nem extrato de dispensa
Ponto Belo	1. Associação Pestalozzi de Ponto Belo; 2. Hospital e Maternidade São Mateus/Casa de Nossa Senhora Aparecida.	Repasse de recurso. Autorização legislativa. Não há chamamento nem dispensa.
Pedro Canário	1. Associação Beneficente São Pedro – Hospital Menino Jesus; 2. Casa de Nossa Senhora Aparecida – Hospital Maternidade São Mateus. 3. Assoc. Canareense de Estudantes Universitários Vale do Cricare	Repasse de recurso. Autorização legislativa. Não há chamamento nem dispensa
Pinheiros	1. MEPES AEFAP AS. Escola Família Agrícola de Pinheiros-Es. 2. APAE- Assoc De P. e Amigos dos E. de Pinheiros-ES	Repasse de recurso. Autorização legislativa. Não há chamamento nem dispensa
São Mateus	1. Sociedade S.R. De Cassia - Lar Dos Velinhos; 2. Apae - Associação Dos Pais E Amigos Dos Exepec. De São Mateus; 3. Casa N. S. Aparecida - Hospital Maternidade;	Termo De Colaboração; Celebração De Convênio;

Tabela 02 – Convênios entre municípios e OSC.

Fonte: Elaborado pela autora.

Nos sites da transparência dos municípios de Ecoporanga, Nova Venécia, Mucurici e Conceição da Barra, não foram encontradas informações sobre convênios concedidos às OSC nem legislação sobre o tema. No município de São Mateus, verificou-se publicação de edital de chamamento para realização

de parcerias na área da assistência social, bem como, legislação específica no âmbito municipal.

Assim, o que se observa é a complexa relação construída no âmbito da estrutura administrativa do Estado, em que entes de cooperação passam a integrar um tipo de estrutura extragovernamental, considerado como conjunto complementar da administração pública, em que pessoas físicas ou jurídicas da sociedade civil sobrevenham como colaboradores (entes de colaboração), ocorrendo o tipo de descentralização por colaboração, e instituindo a relação de cooperação em rede.

A relação jurídica por meio das parcerias, com a plena vigência do Marco Regulatório a partir do ano de 2017, fez com que o conjunto das entidades do setor privado, consideradas entidades de relevância social, passassem a integrar o conjunto complementar da administração pública, concluindo a rede de relações:

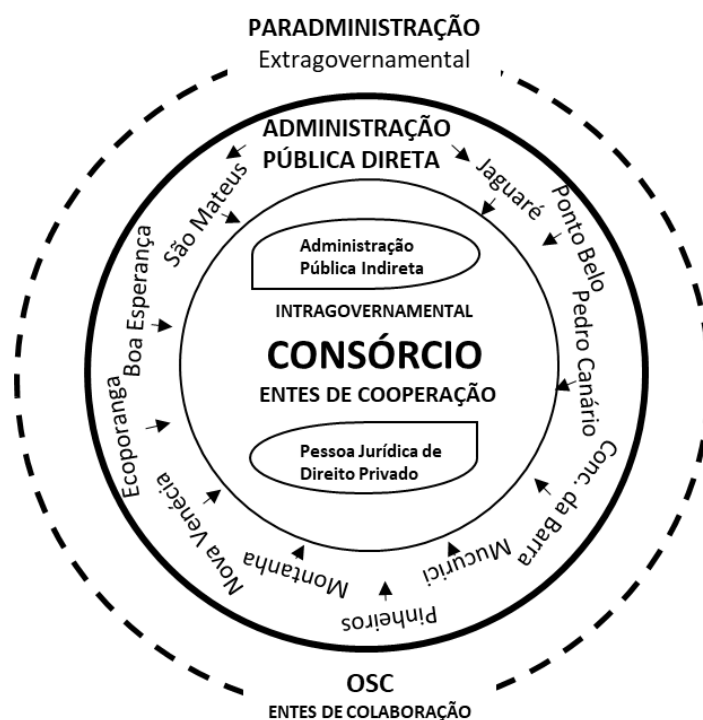


Figura 01. Estrutura administrativa - rede de cooperação e colaboração.  
Fonte: Elaboração própria.

A caracterização do campo de pesquisa, a qual relacionamos as formas de associação às experiências de implementação do Marco Regulatório no Consórcio Prodnorte, de forma a evidenciar os novos contornos que a relação intergovernamental brasileira vem tomando, principalmente com relação a cooperação intra e extragovernamental, revela a rede de relações que passaram a integrar a máquina pública, o que corresponde às novas perspectivas que integram o novo paradigma administrativo.

Ocorre que, diante da novidade legislativa, a forma de implementação do Marco Regulatório das OSC não tem seguido à risca a normativa federal para celebração da parceria ou do termo de colaboração ou fomento, no âmbito do Prodnorte.

Entretanto, apesar dessa aparente fragilidade na implementação da nova engenharia administrativa governamental, percebe-se crescente avanço na estrutura de gestão em redeS de cooperação, com novas relações jurídicas e diferentes entes colaboradores incluídos na estrutura do Estado, inclusive com personalidade jurídica privada.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na pesquisa, relacionamos o fenômeno do associativismo à questão federativa da cooperação, decorrente das necessidades técnica, financeira e de *advocacy* dos municípios, e dos novos contornos relacionados à estrutura da administração pública para consecução dos serviços sociais comuns.

Consideramos tratar-se de fenômeno inerente ao processo histórico de fragmentação político-administrativa do Estado, que resultou em uma nova estrutura, com entes de cooperação integrando a máquina pública.

Percebeu-se a latente inovação que tende a incluir os preceitos em ascensão da organização administrativa do Estado principalmente no que se refere à descentralização por cooperação e colaboração, intrínseco à parceria entre o setor público e o setor privado.

EXTRAGOVERNAMENTAL	Paradministração (Desc. por cooperação)	Conjunto agregado	ENTES DE COOPERAÇÃO	COOPERADORES (Pessoas físicas e jurídicas)
			PJ Paradministrativa: Serviços Sociais Autônomo (SSA) - Corporações profissionais, Oficinas Públicas - Subsidiárias.	
	Paradministração (Desc. por colaboração)	Conjunto complementar	ENTES DE COLABORAÇÃO	COLABORADORES (Pessoas físicas e jurídicas)
			Delegação / permissão / aproveitamento / parceria / contratação Organizações Sociais (OS) - OSCIP's - EPC's - Fundações de apoio	

Tabela 03 - Relação extragovernamental: a cooperação e colaboração  
Fonte: Adaptado de Ferreira (2010)

Nessa perspectiva, as relações de cooperação passam a incidir em organizações da estrutura extragovernamental, classificada como paragovernamental, que corresponde a um setor intermediário entre o Estado e a sociedade, caracterizado por instituições agregadas à estrutura da administração pública.

As relações de colaboração também estão incluídas na estrutura extragovernamental, mas são decorrentes do setor privado, com instituições consideradas como complementares à estrutura administrativa do Estado (como OS, OSCIP, Fundações, etc.).

O prestígio dado ao terceiro setor, mesmo que de forma implícita, está relacionado à ideia de que o Estado é o principal estimulador da caridade por meio do financiamento público. Nessa perspectiva incide o problema financiamento público e o rompimento de certo caráter público da prestação do serviço. Além disso, existe o paradoxo de que, no Brasil, grande parte do terceiro setor não é constituído espontaneamente, ou seja, é estatizado e nasce fundamentalmente para se beneficiar dos recursos públicos (GABARDO, 2012).



## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L., SANO, H. Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI; Editora IABS, 2013.
- FGV Projetos. (2014). Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas parcerias com o Governo Federal. FGV Projetos. Recuperado em 10 mar., 2015, de [www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf)
- GABARDO, E. O papel do estado e o mito da subsidiariedade. *Painel*. Seminário Gestão Pública dos entes federativos: desafios jurídicos da inovação e desenvolvimento. outubro de 2012.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico: As associações privadas e as instituições sem fins lucrativos. 2010 <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf> > acesso em 20 fev. 2018.
- SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.