

METODOLOGIA PARA ANÁLISE DO CICLO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS DO FUNDO DO CONSELHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO EMPÍRICO DO CONSELHO MUNICIPAL DA CRIANÇA E ADOLESCENTE EM GUARAPARI-ES

METHODOLOGY FOR ANALYSIS OF THE CYCLE OF DISTRIBUTION OF PUBLIC RESOURCES FROM THE PUBLIC POLICY COUNCIL FUND: AN EMPIRICAL STUDY OF THE MUNICIPAL COUNCIL OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN GUARAPARI-ES

Rhadson Rezende Monteiro¹
Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus/BA - Brasil

Cristina Ferreira Assis²
Universidade do Estado da Bahia – UNEB - Brasil

Resumo

O artigo que segue dedica-se a apresentar uma proposição metodológica para análise do ciclo de distribuição dos Fundos dos Conselhos de Políticas Públicas. Empiricamente a pesquisa foi realizada considerando a distribuição de recursos do FUMCRRIA (Fundo Municipal da Criança e do Adolescente) para as entidades da sociedade civil, no município de Guarapari-ES. Busca-se descrever o mecanismo utilizado para esse fomento e visualizar a relação entre deliberação, implementação e resultados. Metodologicamente, foi realizada análise documental dos processos de prestação de contas apresentados pelas entidades para o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) durante os biênios 2013 a 2014 e 2015 a 2016.

Palavras-chave: Recursos Públicos; Conselhos; Sociedade Civil; Instituições Participativas.

Abstract

The following article is dedicated to presenting a methodological proposal for analyzing the distribution cycle of the Funds of the Public Policy Councils. Empirically, the research was carried out considering the distribution of resources from FUMCRRIA (Municipal Fund for Children and Adolescents) to civil society entities, in the municipality of Guarapari-ES. It seeks to describe the mechanism used for this promotion and to visualize the relationship between deliberation, implementation and results. Methodologically, a documentary analysis of the accountability processes presented by the entities to the Municipal Council for Children and Adolescents (CMDCA) was carried out during the bienniums 2013 to 2014 and 2015 to 2016.

Keywords: Public Resources; Advices; Civil society; Participatory Institutions.

¹ Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz e Mestre em Ciências Sociais pela UFES; Graduado em direito e graduado em história pela Universidade Federal de Ouro Preto; especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Candido Mendes. E-mail: rhrmonteiro@uesc.br

² Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual da Bahia e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Ouro Preto; Graduado em história pela Universidade Federal de Ouro Preto; E-mail: cristinaferreiraassis@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo apresentará, em síntese, os resultados de um estudo empírico de análise da política de distribuição de recursos para fomento à sociedade civil organizada, por intermédio do Conselho Municipal da Criança e Adolescente. Trata-se, portanto, de um estudo sobre Instituições participativas e seus mecanismos para dar efetividade às políticas deliberadas. A principal contribuição está no aparato metodológico que será apresentado, útil para estudos similares sobre ciclo de repasse de recursos dos Fundos orçamentários dos diversos tipos de conselhos de política pública. Para tal finalidade, se dividirá o presente trabalho da seguinte forma, a primeira parte trará a compreensão teórica do objeto, após a apresentação empírica dos mecanismos do ciclo com o modelo metodológico adotado, por fim os resultados com base nos dados coletados.

Os conselhos são espaços, arenas de debate, normativamente institucionalizados pelo Estado que têm por objetivo servi como canais de vocalização participativa entre os movimentos da sociedade civil e os membros do Estado através da ação comunicativa (HABERMAS, 1997), subsidiando as decisões sobre as políticas públicas. A composição de seus membros (conselheiros) é paritário e em alguns casos pode também ser tripartite, em regra geral, são compostos em divisão igualitária entre representantes do governo e representantes da sociedade civil (ALMEIDA; CARLOS e SILVA, 2016).

No Brasil, em geral, sua ação pode ser descrita através de três principais atos: 1) a deliberação com a emissão de um juízo sobre determinada formulação de política; 2) a execução direta de políticas públicas com controle autônomo e; 3) o fomento e financiamento de dada ação voltada à sociedade, que é executada por um movimento social ou organização da sociedade civil formalmente constituída.

O primeiro trata-se da deliberação na esfera de ação comunicativa (HABERMAS, 2002) dos conselhos, refere-se ao debate retórico entre os atores ora convergentes ora divergentes que buscam a formulação de propostas de política pública. O espaço dessa deliberação são as reuniões e as conferências, seu objetivo é influenciar o Estado através das decisões tomadas em coletivo para acatar as

formulações da política pública deliberada. Nota-se que as formulações deliberadas não são obrigatoriamente incorporadas pelo poder executivo ou legislativo, mas, via de regra, comporiam uma decisão de foro popular e, portanto, imbuída de legitimidade que deve ser seguida pelo agente público (MONTEIRO; CARLOS, 2020).

O segundo trata-se do controle direto que o conselho tem sobre as instituições de dada política pública, em outras palavras, é aquilo que é normativamente designado como competência primária dos conselhos, e o caso da autonomia outorgada para organização e realização das conferências, a fiscalização das políticas que possuam relação com o conselho dentre outros atos de competência executiva (MONTEIRO; CARLOS, 2020)³.

Há ainda alguns dentre esses conselhos que tem sua “capacidade executiva” ampliada pela existência dos Fundos Orçamentários que proporcionam certa autonomia financeira para executar as ações deliberadas pelos conselheiros dentro dos limites legais. Esses fundos autônomos recebem o repasse de recurso da União, do Estado do Município, também podem recolher doações de pessoas físicas e jurídicas – com a possibilidade de dedução sobre o imposto de renda – e podem ser o destino de arrecadações com multas e sentenças condenatórias por designação do judiciário.

O terceiro ponto, portanto, é ação só possível aos conselhos que possuem esse fundo orçamentário. Trata-se do fomento financeiro, após um processo deliberativo no qual, movimentos sociais e associações civis que executam ações concomitantes ou complementares a ações do poder público e possuam vínculo com o conselho, podem apresentar projeto executivo para receber recursos. É sobre esse aspecto que será realizado o esforço cognitivo do presente trabalho.

Instituições tais como os Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal de Assistência Social, têm adotado como política lançar anualmente edital destinado à escolha, repasse e execução de projetos apresentados pelas entidades civis cadastradas no conselho. O objetivo é fomentar

³ Como exemplo podemos citar o caso dos Conselhos Tutelares que tem todo o seu funcionamento, do processo eletivo ao acompanhamento do desempenho dos selecionados, de competência exclusiva dos Conselhos Municipais de Assistência Social e/ou da Criança e do Adolescente.

a promoção de políticas assistenciais executadas por organizações da sociedade civil, descentralizando a atividade estatal e propiciando uma responsabilidade compartilhada pela execução da política pública voltada a infância e adolescência.

2 METODOLOGIA PARA ANÁLISE DO CICLO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: O CASO DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI-ES

Partindo para o estudo de caso, primeiramente é necessário localizar o objeto no espaço e no tempo apresentando de forma sucinta, a disposição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarapari – CMDCA – bem como o município em que está instalado, passando logo após o ciclo que servirá ao estudo proposto nesta pesquisa.

Guarapari é uma cidade de médio porte, localizada ao sul da Região Metropolitana da Grande Vitória, no Estado do Espírito Santo. Foi elevada à condição de comarca em 1835 e de município no ano de 1878, ainda durante o Segundo Reinado, na segunda metade do século XIX. Economicamente o município se estrutura no mercado do turismo, agricultura e serviços não possuindo uma economia industrial. Segundo dados do IBGE⁴ no ano de 2016 sua população era de 121.506 (cento e vinte um mil quinhentos e seis) habitantes e seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM – aferido pela última vez no ano de 2010, era de 0,731.

O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente foi criado através da lei municipal de nº 1.310/1991 no início da década de 1990, sendo o conselho mais antigo em funcionamento no município de Guarapari. No ano de sua criação, o município contava com a população de 61.719⁵ (sessenta e um mil setecentos e dezenove) habitantes. A mesma lei criou também o FUNCRIA (Fundo Municipal da Criança e Adolescente) destinado a receber repasses e doações de competência orçamentária exclusiva do CMDCA.

⁴ «Cidades | IBGE». www.cidades.ibge.gov.br. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

⁵ *Ibidem*.

O ciclo de seleção de projetos é um **mecanismo** com o qual o conselho distribui recursos do FUNCRIA para promoção de políticas na sua área de atuação, trata-se de um processo de seleção que, por regra, deve ter duração anual, *grosso modo*, o conselho primeiro capta recursos para o FUNCRIA através das seguintes formas: (1) Recebimento de repasses diretos realizados pela União, pelo Estado ou pelo Município; (2) Através de convênios ou acordos com o poder judiciário, no qual há destinação dos valores mensurados em sentenças judiciais para serem revertidos ao fundo; ou através da (3) doação de imposto de renda (imposto solidário), em geral, realizado através de campanhas anuais com a população e nas empresas, promovidas pelo próprio conselho (4) repasses de empresas, pessoa jurídica, que dá destinação do que seria recolhido em imposto de renda para o FIA/FUMCRRIA. Esta arrecadação do fundo é redistribuída, pode ser revertida para o aparelhamento do próprio conselho, mas em geral, é utilizada para subsidiar projetos executados por organizações da sociedade civil que prestam serviços de promoção de políticas públicas diretas ou análogas à defesa e proteção da criança e do adolescente.

Uma vez que já captado o recurso, o ciclo de distribuição dos subsídios pode ser iniciado pelo conselho. Essa função do conselho pode ser dividida em um modelo simplificado da seguinte forma: deliberação, implementação e resultados. Metodologicamente dividiu-se o ciclo de distribuição em **três tempos** chamados aqui de **T1**, **T2** e **T3** correspondente às três etapas do ciclo.

O **T1** relacionado à “**deliberação**” diz respeito ao processo seletivo propriamente dito. Trata-se de: (1) debate e promulgação dos termos do edital pelos conselheiros, (2) sua publicação em diário oficial e divulgação as entidades da rede; (3) o recebimento das inscrições de projetos das organizações não governamentais e, por fim; (4) o processo deliberativo, momento no qual ocorre a escolha dos projetos que serão contemplados com repasse de recursos para aquele ciclo.

Referente ao **T1**, a maioria das ações analisadas é de ordem funcional endógenas, ou seja, ocorrem dentro do conselho e correspondente às regras para a deliberação e normas de funcionamento que orientam a seleção das Organizações da Sociedade Civil⁶ executoras: primeiramente, a formação de um edital que ordena

⁶ Compreendesse a Organização da Sociedade Civil (OSC) como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

legalmente o processo, a prevalência do maior grau de institucionalização das sociedades civis exemplificadas pela necessidade de registro junto à receita federal, a apresentação de estatutos sociais, regularidade junto ao cartório local, apresentação de certificado de utilidade pública e conferência do tempo de inscrição junto ao cadastro do conselho. Após apresentação dos projetos dentro do prazo é apresentando um cronograma de trabalho definido com metas e custos de execução seguindo um modelo padrão previsto em edital. Por fim, a primeira etapa tem seu auge na reunião do conselho para eleição dos projetos contemplados onde os conselheiros debatem e elegem os projetos, registrando o fato em ata, findado aqui os trabalhos realizados nas dependências da Casa dos Conselhos.

O T2 relacionado à “**implementação**” trata-se de: (1) reserva da dotação orçamentária, (2) análise preliminar e adequações para confecção do convenio (3) assinatura do convênio (4) recebimento do repasse; (5) execução do projeto apresentado; (6) fiscalização do conselho sobre a execução do projeto, ou seja, é a etapa seguinte a deliberação, exógena ao conselho no qual a encaminhamento a municipalidade, dali para o setor responsável pela contabilidade do FUNCRIA, órgão subordinado a Secretaria de Trabalho Assistência Social e Cidadania (SETAC) para averbação, posteriormente para a procuradoria municipal que confecciona o termo de convênio, ato obrigatório para o recebimento do repasse além da conferência de todas as certidões negativas e atos constitutivos da entidade, e por último ainda é remetido ao gabinete do prefeito para assinatura e homologação do convenio e só então retorna a contabilidade do FUNCRIA para lançamento da dotação orçamentária. Destaco que, ainda que o conselho já tenha deliberado e manifestado sua vontade sobre a realização do repasse, o ato ainda necessita ser sancionado novamente pela secretaria de assistência social, onde a documentação é conferida pela procuradoria municipal, e então é sancionado pelo chefe do executivo municipal sob pena de não ser concretizado.

Uma vez que é assinado o convênio e repassado o valor deliberado à organização da sociedade civil. Se contemplada, a entidade possui, em regra, um prazo de 10 meses para execução do cronograma de atividades. O conselho deve acompanhar a execução e fiscalizar os atos realizados; ao final a entidade deve apresentar uma prestação de contas de todos os atos.

Em **T2** são vistos os primeiros resultados decorrentes do processo deliberativo, ou seja, é nesse momento que podemos visualizar certa efetividade de resultado traduzida em ações tangíveis na sociedade. É na execução do projeto que o fomento das políticas públicas de fato ocorre, não obstante, durante essa etapa podem ocorrer (ou não) desvios de finalidade, alterações do projeto original ou mesmo inexecução do que foi escolhido pelo conselho. Decorre dessa percepção a necessidade de acompanhamento fiscalizatório por parte do conselho. Insta frisar que, os repasses realizados pelo FUNCRIA só podem ser concretizados caso a organização da sociedade civil contemplada demonstre que o projeto a ser executado não dependerá totalmente desse recurso, ou seja, a entidade deve demonstrar que possui outras fontes de rendas com as quais possa manter seu funcionamento e eventualmente completar o orçamento necessário para a atividade proposta.

Por fim, o **T3** está relacionado ao “**resultado**” propriamente dito na política pública. Trata-se primeiramente da: (1) apresentação dos resultados do projeto; (2) análise da prestação de conta pela contabilidade do FUNCRIA; (3) aprovação ou reprovação das contas por parte do conselho; e, por fim; (4) sanções as entidades com contas reprovadas.

Em **T3** podemos avaliar se há **compatibilidade** entre o que foi **deliberado em T1** é o que foi **realizado em T2** através dos relatórios de prestação de contas, sendo, portanto, nesse momento, possível avaliar de fato se há efetividade de resultados no ciclo. O trabalho dessa pesquisa analisa justamente os documentos gerados pela prestação de contas do processo. A organização desses processos de prestação de contas é feita da seguinte forma: há um “processo mãe” que contém todos os dados do início do ciclo desde a promulgação do edital, as Atas de escolha dos projetos e reuniões dos conselheiros sobre o assunto, os projetos apresentados contemplados e não contemplados, até a deliberação dos processos escolhidos. Posteriormente, é criado um “processo filho” para cada projeto contemplado com anexação dos documentos da sociedade civil e do projeto apresentados, além das certidões necessárias para a confecção do convênio. Nesse processo são anexados todos os relatórios da entidade e do conselho e da prestação de contas constando nota, contratos, cheques e relatórios diversos referentes aos atos executivos

necessários aquele projeto. Findada a prestação de contas, as entidades que receberam a aprovação novamente se habilitam para o recebimento dos recursos aprovadas. Nos casos de reprovação, a entidade com as contas rejeitadas fica impedida de receber e de pleitear recursos no exercício seguinte. Após este momento inicia-se um novo ciclo de distribuição do fundo, conforme se observa no esquema da Figura 1.

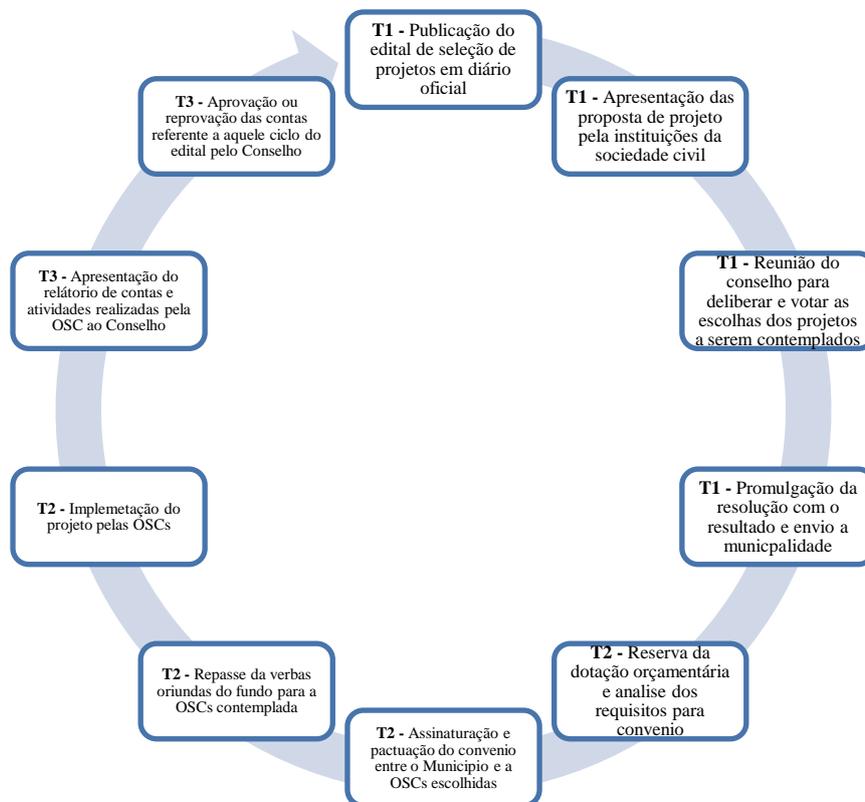


Figura 1 – Ciclo de repasse do Fundo

Desta forma, a tipologia adotada no estudo do ciclo, insere além dos elementos correlacionais mais presentes na literatura do campo querem seja, a relação entre qualidade da deliberação (T1) e qualidade de resultado (T3), incluído no “meio do caminho” a variável implementação (T2). Para o ciclo de distribuição de recurso a inclusão da “implementação” nos permitirá observar o que é exógeno ao espaço dos conselhos, ou seja, é o tempo no qual o Estado (município) escolhe a forma e o meio pelo qual constituirá o vínculo legal que permite a Sociedade Civil (OSC) receber o recurso público e executar a atividade já submetida ao conselho. O

estudo empírico do objeto nos permitiu chegar a conclusões sobre a influência desse aspecto, entre o início e o fim do ciclo.

A partir dessa estrutura foi realizada a análise documental dos processos de prestação de contas apresentados pelas entidades para o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) durante os biênios 2013 a 2014 e 2015 a 2016. Os processos seguem de forma geral o mesmo andamento e são estruturados da seguinte forma: Em ambos os biênios há um chamado “processo mãe” que inaugura o ciclo, esse processo inclui (1) o edital em si que dá início ao ciclo e contém as regras do pleito para obtenção do recurso, (2) os projetos apresentados pelas entidades em modelo padrão, (3) a Ata da reunião onde são deliberados entre os conselheiros os projetos que receberam o recurso, (4) o ato normativo (Resolução promulgada pelo presidente do conselho) que atesta a escolha das entidades que devem receber o repasse, (5) o ordenamento para confecção das minutas convênios ordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e (6) as minutas do convênio propriamente ditas.

Trata-se o “processo mãe” do registro dos trâmites dos atos relacionados à deliberação (T1 – Tempo 1) desde a formulação e regramento do edital, passando pela apresentação dos projetos pela sociedade civil e chegando a esfera deliberativa onde os conselheiros debatem, votam e escolhem os projetos a serem contemplados. O “processo mãe” se encerra com o ato formal que dá validade ao procedimento eletivo, quer seja, a promulgação de resolução pela presidência do conselho.

Depois de efetuado o encaminhamento desta resolução para o trâmite interno da estrutura municipal visando o estabelecimento do convênio e a realização do repasse para execução das atividades prevista no projeto, a esse segundo momento (T2 – tempo 2) designei-o de implementação.

O processo segue para dentro da burocracia da municipalidade onde os projetos são analisados contábil e juridicamente para adequação de toda documentação exigida, visando o estabelecimento do (1) convênio que primeiro é instruído com (1) certidões negativas e demais requisitos legais porventura exigidos, para só após ser encaminhado para (2) pactuação do convênio que segue

devidamente assinado e publicado, e instrui a (3) abertura dos processos individuais, para cada um dos projetos contemplados. São esses processos que recebem os (4) projetos, com os (5) cronogramas devidamente atualizados, onde também são apresentadas as para só após, ser realizado o (6) repasse do fundo. Doravante todos os gastos realizados pelas entidades são aqui relatados com apresentação das (7) notas fiscais acompanhadas ou não de breves (8) relatórios de atividades. São esses processos individuais, que ao fim do ciclo servem para (9) análise e votação da prestação de conta por parte do conselho apontando um panorama sobre os resultados efetivos alcançados com esse mecanismo de distribuição de recursos a sociedade civil.

Trata-se esses “processos de projeto” dos atos relacionados à implementação, aqui adéqua eventuais pendências burocráticas e documentais das entidades contempladas visando o efetivo estabelecimento das formalidades do convênio. Estabelecido o convênio, são repactuados os cronogramas de trabalho e realizado o repasse para entidade que doravante faz a prestação de contas, via de regra, com apresentações periódicas de relatórios de atividades. Os “processos de projeto” são um retrato dos atos ocorridos durante a execução do projeto, o alcance de sua finalidade, aquisições e gastos efetivados, o cumprimento do cronograma de trabalho e da previsão orçamentária, o alcance das ações proposta no projeto.

Por último, dentro dos “processos de projeto” ao fim do prazo estabelecido no edital, são apresentados os resultados (T3 – Tempo3) através de um (1) relatório final de prestação de contas. Esses relatórios são (2) submetidos à apreciação do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente para fins de aprovação (ou reprovação) das contas apresentadas e avaliação dos resultados alcançados. Esse ato é feito através da esfera deliberativa, onde os conselheiros (3) debatem os resultados e (4) julgam as contas manifestando seus votos. Formalmente, após o processo de votação e promulgado uma (5) resolução com o resultado das contas é anexado ao fim do processo. Trata-se, portanto do momento de avaliação dos resultados, aqui e possível mensurar a efetividade da deliberação ocorrida no início do ciclo, se de fato o projeto apresentado foi executado, se foi possível cumprir o cronograma, se todos os objetos previstos no orçamento foram ou não adquiridos, se houve algum desvio ou readequação na aplicação dos recursos, se a entidade

conseguiu atingir o público estimado nas atividades previstas e realizar as ações conforme foi apresentado no projeto ao conselho no início do ciclo. É aqui o momento em que é possível fazer comparações entre o deliberado no conselho e o resultado efetivo dessa deliberação para a sociedade, com a correta (ou não) destinação dos recursos públicos empregados.

Ao todo foram analisados mais de 5 mil páginas de documentos entre leis, Atas, editais, projetos, pareceres, relatórios e balanços financeiros.

3 CONSIDERAÇÕES, RESULTADOS E CONCLUSÕES

Na operacionalidade do sistema democrático, os arranjos institucionais e as normativas constituem peça fundamental, pois diretamente vinculados às demandas da esfera pública e da definição das regras do jogo, de resguardo dos princípios fundamentais da cidadania, de institucionalização de arenas de participação e de estabelecimento de mecanismos para operacionalizar a participação e favorecer a efetividade de suas decisões.

O grande desafio das sociedades no Estado Democrático de Direito na atualidade é construir espaços discursivos legítimos com integração social e desenvolver mecanismos que permitam uma legítima participação popular e com resultados efetivos na gerência das políticas públicas. Nesse diapasão, a literatura do campo estabelece uma relação direta de causalidade entre a expansão dos espaços de participação e a qualidade das políticas públicas nos municípios (PIRES e VAZ, 2010; DONAGHY, 2013). O caráter deliberativo destes espaços, nesse sentido, seria capaz de potencializarem grande medida a redistribuição dos investimentos e de políticas públicas. Desta forma, o “aprofundamento” da democracia estaria ligado não apenas a ampliação dos espaços de participação, mas também na superação dos desafios específicos relacionados à sua **implementação** enquanto espaço de interlocução entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas (AVRITZER, 2002; DAGNINO e TATAGIBA, 2007 apud VAZ, 2011).

A expansão de novos “espaços de governo” tais com as Instituições Participativas, em especial os conselhos de políticas públicas são o reflexo dessa

tendência, eles ampliam e diversificam a forma de participação e servem como canais de debate e de fomento a iniciativas de organização da sociedade civil repartindo responsabilidades que antes eram, de modo geral, de competência única do Estado. A literatura sobre conselho é ampla e se estende por gerações de pesquisadores, contudo, ainda há **necessidade de novos estudos que busquem um** “modo a entender melhor ‘quais atributos’ dos conselhos determinam a constituição de esferas públicas *efetivamente* democráticas e qual a própria importância da *qualidade da participação* para o grau de influência dos conselhos no desempenho das gestões e resultados de políticas públicas” (SILVA, CARLOS e ALMEIDA, 2016, p. 10).

A partir da experiência de pesquisa, aponto que a existência de fundos orçamentários atrelados a esses espaços de participação dos conselhos, em conclusão lógica, é uma das variáveis que concedeu maior autonomia e expandiu a abrangência das decisões, vez que é a distribuição e aplicação dos recursos que permitem financiar ações concretas, como a construção e aparelhamentos de novos espaços reais e oferecimento de serviços para a sociedade, ou seja, apresentar resultados para políticas públicas. Essa variável é apresentada por Silva e Souza (2015) que propôs um índice que mensura as capacidades institucionais dos conselhos em nível estadual. Corroboro em conclusão, que a existência do fundo orçamentário é um dos fatores que garante efetiva capacidade ao Conselho de financiar as políticas públicas deliberadas, pois, sem orçamento, o papel dessa instituição torna-se meramente consultivo. Dessa forma, o estudo dos mecanismos do ciclo de seleção de projetos demonstra que a existência do recurso do Fundo (no caso analisado o FUMCRIA) é o que dá capacidade ao conselho de promover ações de políticas públicas através do fomento das ações das OSC, contudo, foi observado que essa capacidade não é plenamente autônoma: primeiro porque as ações implementadas são realizadas pelas organizações da sociedade civil; segundo, porque a realização dos repasses do fundo pra implementação, por trata-se de verba pública, depende da anuência do executivo municipal e principalmente da pactuação de instrumento jurídico-administrativo com as OSCs ainda que tenham sido decididas na instância do conselho.

No caso estudado, buscou-se justamente analisar esse mecanismo de distribuição de recursos, em nível municipal observando metodologicamente todas as suas fases. Comparando os dados apresentados na deliberação (T1) com os dos resultados alcançados (T3) podemos concluir que há certo grau de efetividade, vez que aquilo que foi deliberado quando da escolha dos projetos no conselho, em quase todos os casos foi realizado integralmente até a data da prestação de contas. O quadro 1 apresenta o comparativo desses dados.

Quadro 1: Deliberação (T1) e Resultados (T3), de acordo com o projeto deliberado e resultado implementado

Edital	nº projetos aprovados (T1 Deliberação)	nº de projetos integralmente executados (T3 Resultados)	%
2013	10	7	70%
2015	7	6	85%

Essa proporção compara o que foi apresentado no teor do projeto, quando da deliberação e se, o que foi implementado e apresentado como resultado está de acordo com a proposta inicial. Ou seja, considera se aquilo que foi deliberado no conselho no T1 está de acordo com o resultado T3 apresentado após a implementação. Como observado em alguns casos, há OSCs que aplicaram o recurso de forma distinta ao projeto apresentado.

A análise deu indícios claros que esses desvios de finalidade podem ocorrer em decorrência dos atrasos dos repasses de verba, gerados principalmente pela morosidade observada durante os trâmites da implementação (T2), principalmente quando da pactuação do instrumento jurídico administrativo do **convênio**.

Em ambos os ciclos analisados, os recursos foram entregues tardiamente, atrasados por condições exógenas ao conselho devido ao trâmite no interior da municipalidade (T2), de forma que, foram observadas situações em que há OSC que já havia adquirido o material permanente requisitado quando da apresentação do projeto para deliberação e utilizaram os recursos para compra de outros materiais não deliberados pelo conselho, também há casos em que a atividade proposta no projeto foi realizada com empregos de outros recursos. Há ainda um caso

emblemático no edital 2013, no qual a OSC devolveu integralmente o recurso devido ao atraso no repasse, que gerou incapacidade de realizar a atividade dentro do prazo previsto. Em todos os casos, com exceção da devolução do repasse citada, o conselho aprovou as contas das OSC, mesmo daquelas que empregaram os repasses de outras formas. O quadro 14 mostra esse comparativo.

Quadro 2: Deliberação (T1) e Resultados (T3), de acordo com a aprovação das contas das entidades

Edital	nº projetos aprovados (T1 Deliberação)	nº projetos com as contas aprovadas (T3 Resultados)	%
2013	10	9	90%
2015	7	7	100%

A aprovação das contas dos projetos, mediante a justificativa apresentada no relatório de resultados, dão indícios que os próprios conselheiros compreendem os entraves para execução dos projetos decorrente dos atrasos na implementação. Em primeira análise a literatura do campo afirma que a qualidade da deliberação se refletirá na qualidade dos resultados (CUNHA, 2009; VAZ, 2011; FARIA e RIBEIRO, 2011), observando os quadros 1 e 2 podemos também atestar essa conclusão já apresentado pelos estudiosos, ou seja, de fato os resultados conferem com a deliberação, portanto o mecanismo possui efetividade à medida que a vontade manifestada pelos participantes do conselho se tornaram ações concretas a serviço da sociedade, ainda que com ressalvas.

Contudo, há uma incongruência no ciclo de distribuição de recursos, que só pode ser observada quando olhamos o mecanismo por inteiro, nesse sentido, destaco a metodologia aplicada nesse trabalho através da divisão em três tempos (T1, T2 T3), que permitiu tal percepção. Os principais entraves observados ocorrem entre o tempo da deliberação e o tempo do resultado, ou seja, durante o momento de implementação.

Todo o tempo da implementação ocorre por intermédio de atos exógenos a estrutura do conselho, o maior tempo demandado durante a implementação está relacionado ao período em que o processo passa sob a posse da municipalidade, para pactuação de instrumento jurídico-administrativo pela modalidade de convênio.

A hipótese apresentada é que esse entrave ocorre justamente devido à adoção dessa modalidade, sendo necessária sua substituição por instrumento mais adequado às relações Estado e OSC, senão vejamos.

A escolha dessa modalidade se mostra equivocada, pois se trata de instrumentos administrativos criados principalmente para operar a execução de políticas entre instituições governamentais. Dessa forma exige certo grau de institucionalização das OSC, para que consigam firmar o convênio. Por consequência, restringem à participação a organizações civis já consolidadas, com alto grau de especialização, que tenham acesso a serviços contábeis e jurídicos de forma a viabilizar a obtenção de todos os documentos necessários para pactuação do convênio. Assim, o acesso ao ciclo é limitado a um perfil específico de organização da sociedade civil.

Se já não bastasse a inadequação da modalidade convênio, ainda há o resguardo da municipalidade contra possíveis atos de improbidade administrativa, o que enseja o cumprimento de um rol de exigências elencadas pela procuradoria municipal e fundamentadas em lei esparsas, que passam a ser também exigidas das OSC. A adoção dessas medidas da procuradoria assevera ainda mais o instrumento convênio, pois, penaliza a OSC a fazer uso de instrumentos administrativos criados para operar a execução de políticas por atores e instituições governamentais e não pela sociedade civil. Essa última requer instrumentos de execução de políticas próprios ou que considerem sua peculiaridade.

Por conseguinte, os atrasos devido à burocracia demandados pela modalidade convênio, gerou grande atraso no repasse, e, por conseguinte afetou a qualidade das atividades executadas, obrigando a reestruturação de cronogramas de trabalho das OSC, diminuindo o tempo disponível para sua execução, e em alguns casos inviabilizando o cumprimento do requisitado no projeto. Esse entrave é recorrente, pois se repete nos dois ciclos analisados. Há, portanto, um padrão de implementação da política da criança e adolescente pelas OSC que afeta os resultados da participação na execução de políticas públicas nesse setor no período e local estudados.

Por fim, compreender o Estado Democrático de direito como um “projeto em aberto”, em permanente construção, é considerar o potencial de transformações nos mecanismos e processos normativos dentro da própria democracia, com a (re) formulação de novos espaços políticos e na (re) alocação de recursos para políticas sociais. Nesse aspecto, a construção dialética nos conselhos quando da deliberação e avaliação dos resultados e, nesse processo, a aplicação da normativa adequada a favorecer a implementação parece ser relevante variável na análise da efetividade da participação. Ao fim o “problema da efetividade” parece se confundir com o problema da “operacionalidade da democracia participativa”, restando ao campo acadêmico a importante função de analisar os mecanismos empregados e propor metodologias que permitam avaliar e melhorar a qualidade das instituições participativas.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Revista Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael. **Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil**. Opinião Pública, Campinas SP, 2016.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos Sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

_____. Movimentos sociais, engajamento institucional e seus efeitos: estudo de casos no Espírito Santo. **Revista Democracia e Participação**, v. 1, p. 97-132. 2014.

_____; PORTO DE OLIVEIRA, O.; ROMAO, W. M. (Orgs.). **Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos Editora Universitária, 310p, 2014.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Conselhos Nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: Leonardo Avritzer. (Org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez Editorav. 1, p. 142-157. 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. I e II, 1997.

_____. **A inclusão do outro: Estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

_____.Três modelos normativos de democracia. **Revista Lua Nova**, São Paulo,n. 36, p.39- 54, 1995.

FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

MONTEIRO, R. Rhadson; CARLO, Euzeneia. Da democracia as instituições participativas: Considerações sobre o estado da arte da literatura sobre efetividade dos conselhos de política pública. **Revista Destarte**, Vitória, v.9, n.1, p. 30-57, set. 2020.

MONTEIRO, R. Rhadson. **Participação e efetividade no Conselho Municipal da Criança e Adolescente**: Uma análise do ciclo de distribuição de recursos públicos em Guarapari-ES. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 91-108.

Documentos Pesquisados

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01484

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01601

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01602

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01603

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01604

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01605

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01606

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01607

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01608

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01609

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2013/01/01610

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/22020

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30011

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30012

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30013

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30014

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30015

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30016

Processo Administrativo – Prefeitura Municipal de Guarapari nº 2015/01/30017