

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARCERIAS COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ODS 10

Gabrielly Fernandes Ribeiro (Centro Universitário do Sul de Minas)
Gladis Camarini (Centro Universitário do Sul de Minas)
Elisa Maria Andrade Brisola (Centro Universitário do Sul de Minas)
Ariovaldo Francisco da Silva (Centro Universitário do Sul de Minas)
Nilton dos Santos Portugal (Centro Universitário do Sul de Minas)

Resumo

As Políticas Públicas são tidas como uma forma de resposta às demandas sociais, e são executadas como atividades governamentais que buscam melhorar a qualidade de vida da população. Logo, podem ser consideradas como peças fundamentais para o desenvolvimento da sociedade e redução das desigualdades, uma vez postas como prioridade pelos governantes. O objetivo deste trabalho é compreender o papel das Organizações da Sociedade Civil no processo na execução das políticas públicas por meio do financiamento estatal, pela Lei 13.019/2014. Para tanto, executou-se uma pesquisa bibliográfica, de caráter qualitativo. Dentre as metodologias existentes para se analisar e compreender as políticas públicas, o modelo de Ciclo é um dos mais comentados entre os estudiosos da área. Este modelo apresenta etapas que uma política deve seguir, possibilitando assim o acompanhamento de sua implementação, desde o surgimento da demanda até sua aplicação e repercussão. Dentro deste ciclo, há os atores que executam papéis importantes para o desenvolvimento das políticas públicas, sendo o primeiro setor, compreendido como o Estado, o segundo setor como as empresas privadas e o terceiro setor, compreendido pelas Organizações da Sociedade Civil. Dentro do ciclo de políticas públicas, uma das possibilidades de execução é por meio de parcerias entre Estado, setor privado e as organizações da sociedade civil. Assim, os instrumentos legais o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, se faz indispensável para a compreensão desse envolvimento no processo das políticas públicas. Concluiu-se que, as parcerias e a ação em rede são parte importante para a execução e efetivação das políticas públicas, e que a nova legislação, o MROSC, cumpriu distinto papel para tal.

Palavras-chave: Ciclo de Políticas Públicas; Organizações da Sociedade Civil; Processos; Parcerias.

Introdução

As políticas públicas (PPs) perpassaram por diversas conceituações, estas condicionadas ao modelo político adotado por cada país, forma de compreensão de impactos econômicos e viabilidades de melhoras à população, dentre outras

questões. Aqui, podem ser postos dois exemplos de aplicação: o primeiro alinhado a lógica da austeridade, o qual traz as políticas públicas como uma forma de “garantir que o gasto público atenda a noção de economicidade” e, em contraponto, os países que possuem o comprometimento com o “constitucionalismo social”, que são vistas como uma forma de legitimação do gasto público em prol do “gasto social” (Coelho *et al*, 2022, p.6).

A conceituação de políticas públicas não surgiu de forma uniforme entre os pesquisadores da área, o que reflete não apenas a multiplicidade da terminologia mas também as influências de cada temporalidade e de onde são aplicadas. De maneira ampla, podemos entender que as políticas públicas dependem dos governos e da forma como eles as aplicam, conforme seus critérios. Para que essas políticas existam e se mantenham, é necessário que os governos tenham interesse e vontade de executá-las (Coelho *et al*, 2022).

As políticas públicas são compreendidas como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influencia a vida dos cidadãos” (Souza, 2022, p. 3)

Dentro do que se compreende como sendo o início do entendimento das políticas públicas, as análises e decisões são tomadas com base nos ganhos, e nas melhorias que trazem para a sociedade (Laswell *apud* Souza, 2022). Com isso, se faz pensar acerca do percurso histórico que permeia a formulação das políticas sociais, bem como a criação de modelos de sistemas públicos de serviços, entre outros, que atualmente são designados como políticas públicas.

Para executar as políticas públicas, há diversos formatos, dependem dos atores envolvidos no processo e das formas para monitorar as atividades e mensurar seus resultados. No entanto, talvez a questão dos atores envolvidos no processo seja um dos pontos determinantes para compreender como as políticas públicas são pensadas e aplicadas. Aqui, pode-se colocar como envolvidos no processo das políticas públicas o Estado, a Sociedade Civil, o setor privado e o Terceiro Setor, onde se encontram as Organizações da Sociedade Civil – OSC.

As OSCs são imperativas dentro do processo de execução das políticas públicas, juntamente com o Estado. O papel exercido pelas OSC agem de forma complementar às atividades do Estado, complementando assim a atenção à demanda advinda da população. As OSC atuam em diversos setores e dentro de várias políticas

e são, em sua maioria, financiadas pela máquina pública por meio das parcerias estabelecidas pela Lei Federal de nº 13.019 de 31 de julho de 2014, a qual é denominada como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, uma vez que estabeleceu o rol de normativas para que as parcerias entre tais organizações e o governo fossem firmadas, trazendo normas e maior transparência no uso do recurso público para tal finalidade.

Pela Lei Federal de nº 13.019 de 2024 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em seu 2º Arrtigo, as OSC são

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
- b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.
- c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

Com o objetivo de compreender o papel das Organizações da Sociedade Civil no processo das políticas públicas e na execução por meio do financiamento estatal, a definição proposta por Schmidt (2018, p. 127) se revela pertinente, ao conceber a política pública como um conjunto de decisões e ações empreendidas por órgãos públicos e organizações da sociedade, que apresentam coerência intencional entre si e, sob a coordenação do Estado, visam abordar um problema político. Assim, as OSC se apresentam como expoentes no processo de execução das políticas públicas.

Analisar como o ciclo das políticas públicas e a interação entre diferentes atores, como o Estado e as OSC afetam a formulação e os resultados das políticas é

essencial para melhorar a sua implementação e impacto. Logo, este estudo se justifica pela necessidade não apenas de uma compreensão aprofundada do ciclo das políticas públicas, mas entender sua aplicação por meio de parcerias do Estado com OSC. Aqui, destaca-se não somente influência daqueles que as constroem, mas também dos que a executam - e como executam.

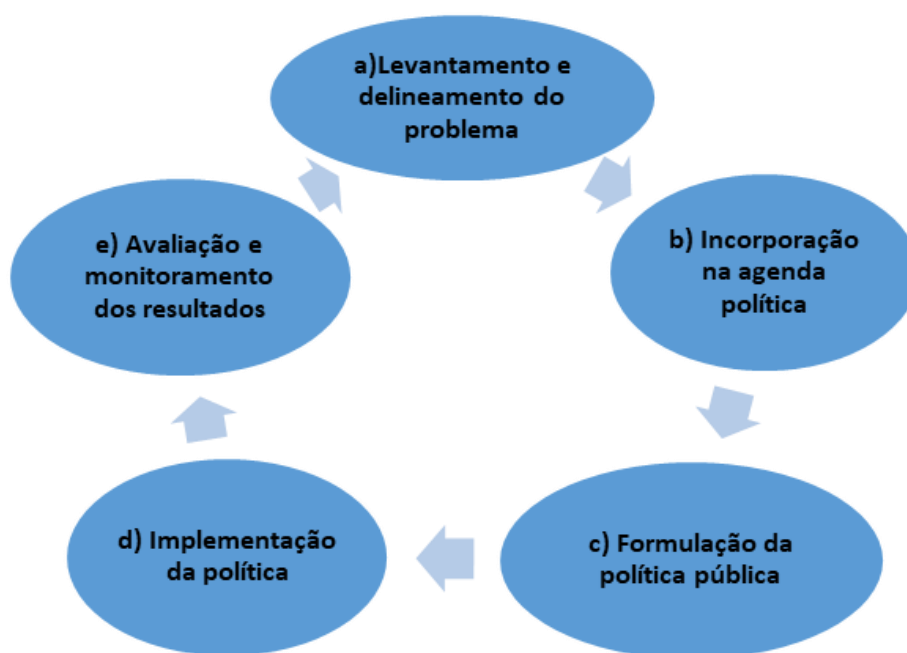
A execução das parcerias entre o público e OSC, constituem um instrumento significativo para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, em especial o ODS-10, que trata da redução das desigualdades dentro dos países e entre eles, por meio das questões de renda, inclusão social, proteção social, dentre outros pontos, que são abraçados diretamente e/ou indiretamente por diversas políticas públicas.

A proposta deste trabalho é compreender como as políticas públicas são executadas por meio de parcerias em conformidade com a Lei Federal de nº 13.019 de 2024 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Derivado de uma pesquisa de pós-graduação, aqui há o direcionamento para a compreensão do que seriam as políticas públicas e a forma como são executadas pelas OSC. Para isso, fez-se uma revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, a qual norteou a construção deste artigo com autores da área de estudo e reflexões sobre a temática.

O Ciclo de Políticas Públicas

Há diferentes metodologias para entender os processos que envolvem as políticas públicas. O modelo em ciclo é o que realiza a divisão e a dimensão das etapas processuais dessas políticas, ou seja, dimensiona as razões, forma de execução, os responsáveis, as formas de acompanhamento, entre outros aspectos que são fundamentais para sua concepção e análise. Este modelo é composto por cinco fases, das quais tem-se (Figura 1): a) levantamento e delineamento do problema; b) incorporação na agenda política; c) formulação da política pública; d) implementação da política; e) avaliação e monitoramento dos resultados. Estas fases podem ser sequenciais ou estarem sobrepostas (Secchi, Coelho e Pires, 2019; Cançado *et al.*, 2021).

Figura 1 – O Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Desenvolvido pelos autores, 2024.

Para que este modelo seja utilizado, é relevante considerar o contexto sociopolítico. Segundo Schmidt (2018), existem três aspectos que devem ganhar maior atenção ao elaborar uma política pública: todos os envolvidos, sua influência política e os seus aspectos culturais e ideológicos. Essas questões podem ser percebidas dentro de cada etapa do modelo do ciclo.

Com base neste ciclo, o processo formativo das políticas públicas, pode ser compreendido como um compilado de ações interdependentes. A questão da inserção na agenda política talvez seja a questão determinante para a concepção de uma política pública, pois, mesmo com a demanda da população, se não for prioridade – ou, ao menos, de conveniência, a implementação da política pública não avança para as próximas etapas do ciclo.

O modelo em ciclo oferece uma abordagem para o entendimento e aplicação de fato das políticas públicas. Nele, percebe-se que é importante observar sempre o que motiva a criação de cada política pública.

Compreender as motivações que levam à construção de uma política pública interfere direta ou indiretamente na forma na qual ela será pensada e aplicada. Para Bichir (2021, p.12)

Construir modelos de análise para compreender a produção de políticas públicas, desde os processos decisórios até a implementação e a avaliação, não é uma tarefa trivial. Isso implica, no plano analítico, modelos explicativos que combinem distintas contribuições disciplinares por meio da articulação coerente de variados arsenais teóricos e metodológicos, para além de macroexplicações por vezes superficiais.

A partir das partes que compõem o ciclo de políticas públicas, se identifica onde há necessidade de ação, otimização do gasto público e a continuidade ou não de um serviço público, derivado de uma ou várias políticas públicas (Cançado *et al*, 2021).

O ciclo das políticas públicas é composto por diversas características e discussões, podendo também interferir nas questões de território e desenvolvimento social e regional. Assim, construir políticas públicas que garantam direitos e participação em rede significa contribuir para um ciclo fluido e eficaz. Logo, é interessante

buscar condições mais adequadas que mitiguem as disparidades regionais e sociais, não através da guerra fiscal que se mostra ineficaz, mas em políticas que expressem o enfrentamento às questões regionais, sociais, políticas, econômicas e que visem às potencialidades regionais e locais (Pereira e Nascimento, 2022, p. 239).

Considerando as etapas do ciclo e a forma como elas se correlacionam, tem-se alguns fatores predominantes não somente na construção e análise das políticas públicas, mas também para a sua compreensão de fato. Destes, tem-se a questão da territorialidade, onde as políticas públicas são aplicadas, a viabilidade de sua implementação, os atores envolvidos, os impactos gerados e como ocorrerá a continuidade das políticas públicas.

Políticas Públicas: Parcerias entre OSCs e Estado

No ciclo das políticas públicas há diversos atores envolvidos. Dentre eles, consideram-se três setores: o primeiro, constituído pelas instâncias governamentais, o segundo, compreendido pelos entes privados e, por último, o terceiro setor, o qual abarca as organizações da sociedade civil, cooperativas, associações, dentre outros. Considerando esta tríade, poder-se-ia pensar o Estado como um dos maiores atuantes e responsável por grande parte do processo.

Um dos fundamentos dessa perspectiva reside no fato de que o Estado sempre ocupou uma posição central no debate sobre o desenvolvimento, não apenas por sua relevância como instituição matriz, coordenadora e reguladora, mas também pela relação intrínseca entre a configuração do Estado e as políticas que a ele estão associadas (Silva e Marques, p.350, 2020).

As mudanças dos panoramas políticos e a forma de execução das políticas públicas influenciam na construção das agendas pelos atores que compõem o ciclo de políticas públicas. No contexto brasileiro, os processos políticos exercem uma influência significativa não apenas ao longo do ciclo de elaboração de uma política pública, mas também na maneira como os atores a implementarão. Considerando isto, tem-se que

No Brasil, especialmente após a redemocratização, os processos de produção de políticas públicas são cada vez mais complexos. Envolvem diversidade temática, grande número de atores estatais e não estatais em intrincados padrões de interação e processos decisórios que se desenvolvem em distintas arenas, com consequências para públicos distintos (Cançado, 2021, p.12).

Pensando acerca de quem executa de fato as políticas públicas é fundamental observar que, para efetivamente colocá-las em prática é necessário conduzir algumas análises focadas na sua execução, observando os seguintes aspectos:

- a) o grau de conhecimento e capacidade das organizações e dos implementadores sobre a política que está sendo implementada;
- b) os diversos processos que compõem a implementação, inclusive seus pontos de conflito;
- c) o papel dos atores e dos agentes na implementação; e
- d) o grau de discricionariedade da burocracia quando implementa a política pública (Souza, 2022, p.21).

Para introduzir as parcerias quanto ao primeiro aspecto (grau de conhecimento e capacidade dos implementadores) pode-se colocar alguns pontos para debate. Neste contexto, o enfoque será nas Organizações da Sociedade Civil que podem atuar por meio de serviços, programas e projetos em diversas áreas do território nacional. Por variadas vezes, essas organizações são executoras diretas ou indiretas de políticas públicas consolidadas ou criam espaço para identificar e atender novas demandas da sociedade.

No Brasil, a noção de parceria ganhou relevância a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a proposta de reforma do Estado e a descentralização de ações governamentais (Tiezzi, 2004). O objetivo era a modernização e eficiência da gestão pública, mas que gerou inúmeras críticas quanto

à efetividade e ao impacto dessas parcerias. A crítica se concentra, em parte, na forma como essas parcerias foram estruturadas e na realidade dos resultados alcançados.

A posteriori, visando aperfeiçoar o que foi iniciado entre o fim da década de 1990 e o início dos anos 2000 e dos problemas evidenciados pela falta de uma normativa que regulamentassem adequadamente as parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil, houve várias legislações e normativas até que se chegasse na Lei Federal nº 13.019 de 2014. Denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), essa legislação estabelece a regulamentação das parcerias voluntárias, podendo incluir ou não transferências de recursos financeiros entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil, em um regime de mútua cooperação, com o objetivo de promover o interesse público (Gonçalves, p.4, 2023).

No entanto, mesmo o MROSC se apresentando como um importante instrumento de regulamentação das parcerias entre Estado e o Terceiro Setor por intermédio das OSC, ele ainda apresenta pontos que são incompreendidos por ambos lados, ou são executados de forma diferente do disposto na legislação, considerando os interesses políticos e da boa vizinhança com a rede executora das políticas públicas.

Considerando então a ferramenta das parcerias como uma forma de executar o ciclo de políticas públicas com diferentes atores, traz-se a necessidade de se pensar onde e como cada um destes atores se enquadram (Souza, 2022). Logo, pode-se pensar, neste caso, que o Estado não estaria tão ausente nos espaços em que essas organizações atuam, uma vez que as financia com recursos advindos não somente das arrecadações de impostos, mas também da destinação de parlamentares federais, estaduais e municipais, para além das outras fontes de cofinanciamento.

No entanto, tal questão não será discutida aqui, uma vez que, para cada tipo de organização e área de atuação, tem-se uma restrição quanto à qual e quantos recursos tem-se acesso, como o caso de editais de chamamento público, por exemplo. Mas tal limitação não implica o não acesso a recursos públicos para a execução dos serviços, pois são somente regras e orientações diferentes a cada uma delas.

Considerando que tanto o Estado e as OSCs estão presentes, uma das formas de compreender a atuação conjunta é na fase de avaliação e monitoramento e para isso há comissões de avaliação e monitoramento das parcerias. Outro mecanismo de

acompanhamento da execução das políticas públicas são os conselhos de direito. Criados pela Constituição Federal de 1988, estes são responsáveis pelo controle social e aqui constitui-se um dos elos que interliga os atores envolvidos no processo com a sociedade civil, a qual receberá os resultados dessas parcerias por meio dos diversos instrumentos mencionados. Para Diehl e Lenhart (2018, p. 684), a participação aqui referida,

deve ser compreendida como um meio essencial na construção, implementação e avaliação de políticas públicas, promovendo o fortalecimento da cidadania, com o aumento do nível de democracia nas decisões e o controle mais rigoroso dos recursos públicos.

Para que o ciclo continue a fluir e as transformações no meio social ocorram, é preciso desenvolver não somente as formas como as políticas públicas são implementadas, mas também, integrar e acompanhar os responsáveis por elas. Isto posto, considera-se a importância do Estado não somente como cofinanciador, mas também como estruturador e base para a construção das políticas públicas, bem como das organizações da sociedade civil como parte integrante e importante neste processo, mas que necessitam de maior atenção e formação.

Considerações finais

Pretendeu-se aqui trazer à tona algumas possibilidades de análise da execução das políticas públicas a partir do ciclo de política públicas, possibilitando a compreensão da execução das políticas governamentais a partir das parcerias entre o ente público e as organizações da sociedade civil na perspectiva do MROSC – Lei Federal nº 13.019/2014.

O papel de cada ator dentro do ciclo de políticas públicas pode ser compreendido como o reflexo que cada um imprime no espelho da atuação em rede, uma vez que trabalham conjuntamente para a execução de tais políticas. Mesmo que existam muitas falhas a serem estudadas e melhoradas, a atuação em rede para a execução das políticas públicas vem como sendo uma possibilidade de otimizar os recursos públicos para o atendimento das demandas sociais, mas também se coloca como um instrumento que tem que ser avaliado e monitorado, a fim de não deixar que o recurso público seja aplicado de forma incoerente.

A temática está inserida no objetivo 10 dos ODS, em que se observa a importância das parcerias entre os entes para a execução das políticas públicas,

visando o desenvolvimento social e do cidadão. Com o fortalecimento das políticas públicas, tem-se um caminho pautado na inclusão social, econômica e política, garantindo assim, meios para a igualdade de oportunidades e desenvolvimento.

Logo, a atuação conjunta dos atores que compõem o ciclo de políticas públicas vem como uma forma otimizada, atingir maior parte da população, com diferentes atividades e pontos focais. Contribuindo assim para enxergá-los como componentes de um organismo multilateral e interdisciplinar, que possui um único objetivo: atender às demandas da população.

Referências

BICHIR, Renata. Olhares cruzados nas análises de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 89, p. 175-181, out. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/pj4K8ky8Mf9SzBFp3JFy9gM/>. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 ago. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 24 set. 2024.

CANÇADO, Airton Cardoso; BARROS, Fabiane Santos; BARROS, Fernando Santos. Políticas públicas no Brasil: revisão de literatura. *Revista Observatório*, v. 1, n. 7, 2021. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/10051/19030>. Acesso em: 11 set. 2024.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Carolina Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. *Revista Sequência*, v. 43, n. 90, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761/51210>. Acesso em: 27 set. 2024.

DIEHL, Rodrigo Cristiano; LENHART, Eliete dos Reis. A participação popular na gestão pública municipal a partir dos conselhos municipais de assistência social. *Revista de Direito e Cidade*, UERJ, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2019.

E. NUNES PEREIRA, W.; PEREIRA DO NASCIMENTO, C. E. Transformações do papel do Estado no desenvolvimento regional brasileiro. *Argumentos - Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes*, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 220–242, 2022. DOI: 10.46551/issn.2527-2551v19n220-242. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/5146>. Acesso em: 11 set. 2024.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível

em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

GONÇALVES PEREIRA, Alexsander; DE SOUZA CABRAL, Eloisa Helena; DE CASTRO ALCÂNTARA, Valderí. Esfera pública e marco regulatório das organizações da sociedade civil no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 15, n. 3, 2023. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351575316015>. Acesso em: 14 set. 2024.

MINAYO, M. C. de S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2017.

SILVA, Raphael de Oliveira; MARQUES, Mabel Diz. Neoliberalismo e desenvolvimento regional: obstáculos da política regional no Brasil. *GDRd - Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 10, p. 348-369, 8 mai. 2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2686>. Acesso em: 10 set. 2024.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.unisc.ed.br/bitstream/123456789/3145/1/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

TIEZZI, Sergio. A organização da política social do governo Fernando Henrique. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 49-56, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/CyfiQpS5pVdhJqdSGnwdxzG/>. Acesso em: 13 set. 2024.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista de Direito da UNISC*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688/7826>. Acesso em: 26 set. 2024.