UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP

GISSELY CAMPOS MAIA DE AZEVEDO

Análise do Desenho da Política de Fomento, Colaboração e Cooperação com Organizações da Sociedade Civil: as parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG

São João del-Rei

2025

Análise do Desenho da Política de Fomento, Colaboração e Cooperação com Organizações da Sociedade Civil: as parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal de São João del- Rei, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Pablo Luiz Martins

São João del-Rei

2025

RESUMO

As parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil (OSC) são regulamentadas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), advindo da Lei Federal nº 13.019/2014, que instituiu diretrizes para a política de fomento, colaboração e cooperação. Diante desse contexto, o objetivo geral dessa pesquisa é analisar, sob a perspectiva do desenho de políticas, as parcerias firmadas entre a Administração Pública Municipal de Belo Horizonte/MG e as organizações da sociedade civil. Busca-se, ainda, identificar as normas e procedimentos da política de fomento, descrever os instrumentos locais de implementação utilizados, analisar a evolução das parcerias antes e depois do MROSC e propor um guia didático, apresentado na forma de uma Cartilha, com orientações sobre a implementação eficaz das parcerias entre as prefeituras e as OSC. A metodologia adotada é essencialmente qualitativa, baseada em um estudo de caso centrado em Belo Horizonte/MG. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, abrangendo legislações, atas de reuniões, manuais e informações disponíveis na plataforma da Prefeitura. A análise incluiu a categorização de documentos e a avaliação da congruência entre os objetivos e os instrumentos de implementação. Em síntese, os resultados mostram significativas conexões entre o *policy design* e o perfil das parcerias estabelecidas entre a Administração Municipal de Belo Horizonte e as OSC, com um crescimento no volume de recursos e aumento no número de parcerias após a implementação do MROSC. Observou-se que as parcerias se diversificaram em termos de áreas de atuação, abrangendo não apenas educação e assistência social. Esses dados sugerem que o MROSC tem elevado potencial para transformar a dinâmica das parcerias na escala local, promovendo uma maior inclusão das OSC no processo de elaboração e execução de políticas, incluindo práticas robustas de avaliação e adequação de recursos às demandas sociais. Embora tenham sido observadas melhorias na relação entre o Estado e as OSC, é necessário um aprimoramento contínuo nos mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como um fortalecimento das capacidades das OSC para garantir a efetividade das políticas e atender adequadamente às demandas sociais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; *Policy Design*; Marco Regulatório; Organizações da Sociedade Civil; Parcerias.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 6
2. REFERENCIAL TEÓRICO 10
2.1 Administração Pública Brasileira: uma breve contextualização 10
2.2 Políticas Públicas: principais definições e modelos de análise 14
2.3 *Policy Design* 21
2.2.1 Problemas 24
2.2.2 Objetivos 26
2.2.3 Instrumentos de implementação 27
2.2.4 Grupos beneficiários 30
2.2.5 Resultados 31
2.4 Estrutura Lógica do *Policy Design* 34
2.5 Tipos de *Policy Design* 35
2.6 *Policy Design* no Brasil 37
2.7 Parcerias entre Administração Pública e Terceiro Setor: histórico e marco regulatório 39
2.8 Política de Fomento, Colaboração e Cooperação com Organizações da Sociedade Civil 43
3. METODOLOGIA 50
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 55
4.1 Desenho da Política de Fomento, Colaboração e Cooperação com Organizações da Sociedade Civil: problemas, objetivos, instrumentos e beneficiários 59
4.1.1 Identificando problemas 59
4.1.2 Identificando objetivos 62
4.1.3 Identificando instrumentos 65
4.1.4 Identificando beneficiários 71
4.2 Perfil das Parcerias firmadas com o Município de Belo Horizonte/MG: análise do antes e depois da implementação do marco regulatório das organizações da sociedade civil 77
4.3 *Policy design* e o perfil das parcerias: relações e conexões com os resultados das parcerias firmadas com Belo Horizonte/MG 86
5.PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO 89
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 90
REFERÊNCIAS 95
APÊNDICE A – Cartilha 104
APÊNDICE B – Relatório Técnico Conclusivo 117

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema do Referencial Teórico 10
Figura 2 – Ciclo de políticas públicas 19
Figura 3 – Escala de *Policy Design* 36
Figura 4 – Etapas - MROSC 46
Figura 5 – Percurso Metodológico 51
Figura 6 – Classificação dos níveis de congruência entre objetivos e instrumentos 54
Figura 7 – Distribuição espacial das OSC no munícipio de Belo Horizonte/MG, 2025 57
Figura 8 – CPI das ONGs – problemas e possíveis soluções 61
Figura 9 – Nuvem de Palavras, reuniões do Conselho Municipal de Fomento e Colaboração de Belo Horizonte/MG (CONFOCO-BH), 2017 a 2024 65
Figura 10 – Instrumentos de Monitoramento e Avaliação 68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição percentual por áreas de atuação das OSC situadas no município de Belo Horizonte/MG, 2025 55
Gráfico 2 – Número de OSC por regionais e áreas de atuação, Belo Horizonte/MG, 2023 58
Gráfico 3 – Processos de seleção das OSC, Belo Horizonte/MG (2025) 75
Gráfico 4 – Número de parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG, 2011 a 2024 78
Gráfico 5 – Distribuição de parcerias por unidade organizacional firmadas em Belo Horizonte/MG, 2011/2024, 2011/2016 e 2017/2024 79
Gráfico 6 – Instrumentos jurídicos das parcerias firmadas em Belo Horizonte/MG, 2011 a 2024 82
Gráfico 7 – Repasses de recursos financeiros em Belo Horizonte/ MG, 2011 a 2024 83
Gráfico 8 – Box-Plot - Valores das parcerias (2011-2016) e (2017-2024) 85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Conceitos de Política Pública 15
Quadro 2 – Principais referências de tipos de instrumentos 28
Quadro 3 – Falhas de Política e Mecanismos de Prevenção 34
Quadro 4 – Documentos analisados na pesquisa documental 52
Quadro 5 – Síntese das pautas anuais do Conselho Municipal de Fomento e Colaboração de Belo Horizonte/MG (CONFOCO-BH), 2017 a 2024 67
Quadro 6 – Conteúdos específicos dos relatórios avaliativos 69
Quadro 7 – Tipos de instrumentos de implementação 71
Quadro 8 – Síntese da congruência entre objetivos e instrumentos 72
Quadro 9 – Programas e ações atribuídos às parcerias 76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos de instrumentos de implementação mobilizados nas parcerias com o município de Belo Horizonte/MG 71
Tabela 2 – Tipos de parcerias firmadas em Belo Horizonte/MG (2011-2024), conforme tipos de contratos 80
Tabela 3 – Número de parcerias (2011-2024), por objeto, valor e instrumento 81
Tabela 4 – Valor global das parcerias (2011-2024), total e médias 84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONFOCO	Conselho Nacional de Fomento e Colaboração
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DPSC	Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NPM	New Public Management
ONG	Organizações Não Governamentais
OS	Organizações Sociais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMIS	Procedimento de Manifestação de Interesse Social

1 INTRODUÇÃO

Após o colapso das ditaduras civis e militares, a América Latina passou por transformações significativas em direção a regimes democráticos, processo que ocorreu entre as décadas de 1970 e 1990. Embora houvesse grandes expectativas em relação às novas instituições democráticas, esse processo de transição foi marcado em vários países por uma acentuada deterioração na qualidade dos serviços públicos, atribuída às crises econômicas e sociais que afetaram a região (Fernandes, 2002).

Nesse contexto, ganha força a concepção do terceiro setor como um ente intermediário entre o Estado (primeiro setor) e o mercado (segundo setor), na busca por uma alternativa que una características do setor público e do setor privado. Esse novo segmento da sociedade é composto por organizações e iniciativas privadas que visam enfrentar diversas questões sociais que não estavam sendo atendidas pelo primeiro e segundo setores. Assim, o terceiro setor passa a participar da produção de bens e serviços públicos que não são de competência exclusiva do Estado, mas que também não se configuram como atividades econômicas voltadas para o mercado.

No Brasil, o papel do terceiro setor foi reconhecido formalmente com a promulgação da Constituição de 1988. No entanto, se consolida a partir da reforma gerencial implementada no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 e 1998), que introduziu um novo arranjo institucional e provocou transformações profundas na administração pública, destacando a gestão eficiente, descentralizada e voltada para o cidadão. Outro aspecto relevante foi a ampliação dos incentivos à participação da sociedade civil na construção de políticas públicas (Falconer, 1999; Abrucio, 2007).

Existem várias formas de participação social nas decisões e elaboração de políticas públicas, tais como: plebiscitos, referendos, iniciativas populares legislativas, audiências públicas, conferências, orçamentos participativos, planos plurianuais e conselhos gestores de políticas públicas. Além disso, essa participação pode se dar por meio das entidades que integram o terceiro setor, denominadas organizações da sociedade civil (OSC), que são frequentemente referidas como organizações não governamentais ou ONG.

De acordo com os dados do IPEA (2025), disponíveis em seu *site* oficial, o Brasil conta com mais de 910 mil organizações da sociedade civil, atuando principalmente nas áreas de desenvolvimento, defesa de direitos e religião. Além disso, informações do Painel Transferegov

revelam que, de 2008 a 2024, foram firmadas 34.177 parcerias e destinados R$ 34 bilhões em recursos federais. Apenas nos dois primeiros anos do governo Lula (2023 e 2024), foram estabelecidas 6.862 parcerias, totalizando um investimento público de R$ 8,13 bilhões. Embora tenha havido uma interrupção no apoio governamental durante a administração anterior, os dados mais recentes indicam que o governo federal retomou o incentivo às atividades realizadas por essas organizações.

A relação entre Estado e organizações da sociedade civil era, inicialmente, estabelecida através de convênios entre os entes federados ou pela contratação de empresas para a prestação de serviços. Contudo, a heterogeneidade entre as organizações e sua diferenciação em relação a empresas ou órgãos públicos levou à necessidade de desenvolver uma política de Estado voltada especificamente para a regulamentação dessas parcerias. Assim, foi promulgada a Lei nº 13.019, de abrangência nacional, que passou a vigorar em 23 de janeiro de 2016 para a União, Estados e Distrito Federal, e a partir de 1º de janeiro de 2017 nos Municípios. Segundo Lopes *et al.* (2016), essa nova lei deu origem a uma extensa agenda política, que ficou conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A adoção das diretrizes definidas pelo MROSC trouxe mudanças significativas nas condições para a formação das parcerias envolvendo OSC e os governos federal, estadual e municipal. Destaca-se na Lei a criação de novos instrumentos de gestão (termos de fomento, de colaboração ou acordos de cooperação), assim como a necessidade da elaboração de um plano de trabalho para as atividades ou projeto sociais firmados entre administração pública e OSC. Outro ponto de destaque é que a agenda MROSC prioriza, de forma expressa, a necessidade de supervisionar os resultados alcançados pelas parcerias, além de instituir mecanismos para o seu acompanhamento e avaliação. Ademais, cada esfera de governo encarregada dessa política pública deve regulamentar, por meio de um decreto, as regras e os procedimentos específicos para a celebração de suas parcerias com a sociedade civil.

Dessa forma, estabeleceu-se uma política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil, cuja gestão em nível federal foi destinada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). De acordo com a pasta, a participação da sociedade civil nas políticas públicas do país é fundamental para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito (MGI, 2024). Recentemente, foi criada a Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil (DPSC), que faz parte da estrutura da Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República. Essa diretoria tem como uma de suas principais atribuições promover o fortalecimento das organizações da sociedade civil e sua participação nas políticas públicas (DPSC, 2025).

Conforme afirmam Voese e Reptczuk (2011), as parcerias com o terceiro setor têm um papel significativo no impulso ao desenvolvimento social nas regiões em que atuam, servindo como intermediárias na oferta de diversos serviços, em conjunto com o Estado e o mercado. Nesse contexto, a introdução de um marco regulatório estabelecido por meio da Lei nº 13.019, de 2014, ampliou as oportunidades de atuação das OSC nas políticas públicas. Segundo Lopes *et al.* (2016), essa legislação contribuiu para que temas relevantes da sociedade sejam incorporados às agendas governamentais, o que pode favorecer a implementação de serviços públicos adaptados às diferentes realidades regionais que permeiam o país.

No entanto, afora esse contexto, ainda existem várias questões que envolvem a implementação do MROSC e merecem ser enfrentadas. Entre elas, uma é central nesta pesquisa: **a política de fomento, colaboração e cooperação possui um desenho adequado aos fins propostos?** Investir na busca por respostas para essa questão é especialmente relevante nos contextos municipais, que enfrentam realidades muito específicas em suas capacidades operacionais e financeiras para a gestão de suas parcerias locais. Diante disso, **tem-se como objetivo geral analisar, sob a perspectiva do desenho de políticas, o perfil das parcerias firmadas entre a Administração Pública Municipal de Belo Horizonte/MG e as organizações da sociedade civil**.

Além deste objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) identificar normas e procedimentos específicos relacionados à política de fomento, colaboração e cooperação do município de Belo Horizonte/MG; b) mapear e descrever os instrumentos de implementação utilizados nas parcerias com o município selecionado; c) analisar a evolução recente dessas parcerias, comparando os períodos antes e depois do MROSC; d) propor um guia didático, na forma de uma Cartilha, que apresente as principais orientações sobre a implementação do MROSC no âmbito das prefeituras municipais.

Com quase uma década desde a institucionalização da agenda MROSC, parece oportuno revisitar o desenho de sua política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil no país, buscando analisar as configurações entre os elementos que formam o conteúdo desta política. Trata-se de um importante investimento analítico, tendo em vista que a qualidade do desenho é considerada uma variável relevante para o melhor desempenho das políticas públicas.

Essa pesquisa também se justifica pela necessidade de analisar se a agenda MROSC, enquanto política pública de âmbito nacional, possui um desenho adequado aos propósitos estabelecidos, assim como identificar possíveis oportunidades de aprimoramento. Adicionalmente, este estudo ainda pode indicar, a partir da esfera municipal, se os instrumentos

de gestão que constituem a agenda MROSC estão sendo efetivamente implementados pelos órgãos da administração pública, avaliando se os procedimentos locais estão em conformidade com os aspectos nacionais estabelecidos pelo marco legal das parcerias com as organizações da sociedade civil.

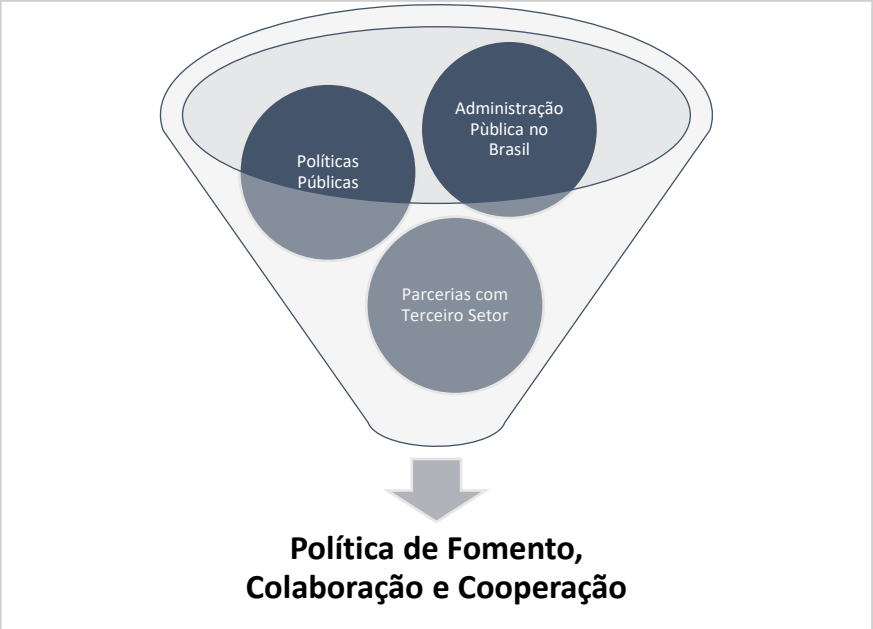
Dessa forma, essa proposta permite estimular o debate acadêmico sobre o potencial analítico da perspectiva do desenho de políticas, área ainda pouco explorada no Brasil, bem como indicar possíveis formas de adaptação dessa política específica aos parâmetros conceituais do campo de estudos voltado à análise de políticas na contemporaneidade. Ademais, para além de sua importante acadêmica, acrescenta-se que se trata de um tema socialmente relevante, uma vez que essas parcerias são firmadas em prol de políticas públicas em contextos sociais de maior vulnerabilidade. Em consequência, essa pesquisa tem o potencial de contribuir para a adoção de medidas que visem assegurar a efetividade dessa política específica, uma vez que o processo de análise de uma política pública é também instrumento de transparência e controle social.

Além deste primeiro capítulo introdutório, a estrutura desta dissertação foi dividida em quatro capítulos. O segundo capítulo traz o referencial teórico, apresentando os principais textos relacionados à reforma gerencial no Brasil; à literatura de políticas públicas, com ênfase para a discussão sobre *policy design*; além do contexto histórico das parcerias entre Estado e terceiro setor. Em seguida, apresenta-se o percurso metodológico empregado nesta pesquisa. No quarto capítulo, são analisados e discutidos os resultados. Por fim, no último capítulo, são expostas as considerações finais, onde são sistematizados os principais achados, além de indicar as limitações de pesquisa e oportunidades para trabalhos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico apresentado neste capítulo se sustenta em três vertentes principais, conforme demonstrado na Figura 1. Na primeira, busca-se realizar uma breve contextualização da administração pública no Brasil, cujos princípios embasam as políticas públicas contemporâneas. Em seguida, são abordadas as principais definições e modelos explicativos sobre políticas públicas, com especial atenção à abordagem do *policy design*, que é a base teórica e analítica escolhida nesta pesquisa. Por fim, na terceira vertente realiza-se uma análise acerca das parcerias entre o Estado e o terceiro setor, tendo o MROSC como perspectiva.

Figura 1 – Esquema do Referencial Teórico



Fonte: Elaborado pela autora

2.1 Administração Pública Brasileira: uma breve contextualização

A expressão “Administração Pública” incorpora uma ampla diversidade de significados que variam de acordo com o contexto e a abrangência do termo (Matias-Pereira, 2018). De forma objetiva ou material, a Administração Pública refere-se à ação concreta e imediata que o Estado realiza para atender aos interesses da coletividade. Já em um sentido subjetivo, diz respeito ao conjunto de órgãos e instituições que exercem a função administrativa do Estado. Em uma perspectiva mais ampla, o conceito de Administração Pública também inclui a função

política exercida pelos órgãos governamentais, como a formulação de políticas públicas (Alexandrino; Paulo, 2009; Di Pietro, 2016).

Cabe ainda distinguir o conceito de Administração Pública em relação aos termos Estado e Governo. O termo Estado designa uma sociedade política e jurídica organizada em um território específico, com soberania reconhecida. Por outro lado, o Governo refere-se ao grupo de indivíduos que, de forma temporária, ocupa o núcleo estratégico e estabelece os objetivos, diretrizes e metas do Estado. Nesse contexto, a Administração Pública pode ser vista como a estrutura estatal que possibilita a realização da vontade política do governo na gestão de bens e serviços nas esferas federal, estadual e municipal (Matias-Pereira, 2018).

Conforme destaca Bresser-Pereira (2017), a Administração Pública é uma das formas pelas quais o Estado se manifesta, enquanto a outra se dá por meio de um sistema político. Desde finais do século XX, essas duas formas de atuação do Estado são denominadas Estado Gerencial e Estado Social, respectivamente. Ainda segundo Bresser-Pereira (2017), a abordagem gerencial surgiu em resposta à demanda por maior eficiência na oferta de serviços públicos que se seguiu ao advento do Estado Social. Assim sendo, para discutir o tema das políticas públicas na contemporaneidade, é inevitável antes realizar uma breve contextualização histórica da administração pública gerencial no Brasil.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado Social emergiu como sistema político que possibilitava uma forma de democracia em que trabalhadores e classes médias podiam manifestar suas demandas por serviços sociais, diferenciando-se da democracia elitista característica do Estado Liberal. Essa transição de regime também exigiu que o Estado expandisse sua estrutura administrativa para atender às crescentes demandas que surgiam. Entre outras implicações, isso resultou em consequências significativas para as finanças públicas, levando o Estado Social a buscar não apenas a eficácia de suas ações, mas também uma gestão mais eficiente (Bresser-Pereira, 2010; 2011; Paludo, 2013).

Contudo, o Estado, enquanto administração pública, atuava segundo um modelo burocrático de gestão, o qual era marcado pelas significativas disfunções inerentes a esse modelo. Entre elas, destacam-se: internalização e elevado apego às normas; excesso de formalização, rotinas e registros; resistência à mudança; despersonalização dos relacionamentos; ausência de inovação e conformidade às rotinas; exibição de sinais de autoridade; dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público; além da categorização que servia como base para o processo decisório (Costa, 2008; Araujo; Pinheiro, 2010). Torna-se, portanto, inevitável ao Estado promover reformas voltadas a combater as

disfunções do modelo burocrático e, ao mesmo tempo, garantir uma maior legitimidade ao Estado Social.

A reforma do Estado brasileiro tem como marco inicial a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe inovações em aspectos essenciais, principalmente no que se refere à gestão das políticas públicas. Entre essas inovações, destaca-se a introdução de novas formas de participação dos cidadãos, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares. Além disso, a nova constituição fortaleceu os princípios da legalidade e da publicidade, que são essenciais para a consolidação de uma democracia participativa. Outro aspecto significativo é o princípio da descentralização político-administrativa, que reformulou normas e regras centralizadoras, promovendo uma melhor distribuição de competências entre o poder central e os poderes regionais e locais (Abrucio, 2007; De Macedo, 2008).

A descentralização conferiu maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, reconhecendo-os como entes federativos, ao lado da União e dos Estados. Nesse novo modelo de federação, os municípios passam a desempenhar um papel estratégico na gestão das políticas públicas locais. Contudo, o processo de descentralização encontrou inúmeros obstáculos, especialmente devido às profundas desigualdades socioeconômicas e administrativas que caracterizavam o país. Assim, exigia-se do Estado a promoção de reformas institucionais que permitissem viabilizar as novas funções e responsabilidades que surgiam com a autonomia atribuída aos municípios brasileiros (Abrucio, 2007; Cavalcante *et al.,* 2018; Souza e Grin, 2021).

Na década de 1990, a reforma do Estado tornou-se um tema central na agenda política brasileira, quando ganhou força a proposta de modernização da administração pública burocrática em direção a um modelo de administração gerencial. Nesse processo, a abordagem gerencial estabeleceu-se como um novo paradigma normativo, tendo como referência principalmente os valores de eficiência, eficácia e competitividade. É importante ressaltar, no entanto, que apesar de ter o potencial de transformar as organizações públicas a longo prazo, o processo de reformas administrativas não resultou em uma ruptura completa com o modelo anterior. Além disso, muitas iniciativas acabaram se revelando apenas retóricas ou não alcançaram os efeitos esperados (Secchi, 2009).

A administração pública gerencial, ou nova gestão pública, fundamenta-se no modelo internacional conhecido como New Public Management (NPM) que propõe, especialmente, incentivar a eficiência administrativa por meio de uma abordagem mercadológica, visando aumentar o desempenho do setor público. Ao adotar práticas similares às de uma empresa privada, a administração pública pode conquistar mais eficiência, reduzir custos e obter maior

eficácia na prestação de serviços. No Brasil, esse modelo gerencial foi implementado por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo então ministro Luís Carlos Bresser-Pereira durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995 (Bresser-Pereira, 1998; Paula, 2005; Motta, 2013). O PDRAE foi uma proposta abrangente, que definiu objetivos e estratégias para a reforma da administração pública brasileira. Entre os quais, destacam-se: aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe seriam próprias; transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; substituir a administração pública burocrática pela administração pública gerencial, baseada no controle a *posteriori* dos resultados e na competição administrativa; fortalecer os mecanismos que privilegiem a participação popular e o controle social na formulação e avaliação de políticas públicas; bem como a publicização dos serviços não exclusivos de Estado (Do Estado, 1995).

No entanto, há diversos desafios relacionados à estrutura do serviço público que tornam desafiadoras as tentativas de promover uma modernização. Exemplo disso é a coexistência de práticas gerenciais com métodos mais tradicionais de gestão, afetando a capacidade de inovação e aprimoramento da administração pública (Ormond; Löffler, 1999). Outro exemplo é a imprevisibilidade de aplicação de conceitos e técnicas do privado no setor público, uma vez que, enquanto o setor privado é mais flexível, a administração pública é condicionada a normas legais e consensos políticos para implementar inovações. Além disso, o novo modelo de gestão pública introduzido no Brasil incorporava valores culturais dos países em que foi desenvolvido, comprometendo sua adaptação a diferentes contextos (Motta, 2013; Pereira; Correia, 2020).

Apesar das críticas ao modelo, pode-se afirmar que a reforma gerencial trouxe avanços significativos para a administração pública brasileira. Por exemplo, foram introduzidos instrumentos de gestão por resultados que foram incorporados às rotinas administrativas de todo o país, como a avaliação de desempenho, o orçamento por resultados, e os procedimentos de avaliação e monitoramento das políticas públicas (Cavalcante *et al.*, 2018). Além disso, promoveu uma nova categorização para os setores de Estado, definindo-os como setor das atividades exclusivas de Estado, setor público não estatal e setor de produção de bens e serviços para o mercado. Essa categorização busca uma maior clareza sobre as funções do Estado e a melhor alocação de recursos (Bresser-Pereira, 2000).

Outro importante instrumento legitimador da reforma foi a Emenda Constitucional nº 19, publicada em 4 de junho de 1998, que introduziu o princípio da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro. Esse princípio passou a integrar os fundamentos da Administração Pública, que antes se baseava principalmente na legalidade. Assim, a eficiência se soma aos princípios

de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, conforme descrito pela Constituição Federal de 1988:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a busca pela eficiência surge como aspecto essencial na gestão de qualquer política pública na contemporaneidade. A eficiência significa "fazer corretamente as ações e/ou atividades a que se propõe, e da melhor maneira possível" (Matias-Pereira, 2018, p.74). Contudo, é importante destacar que, diferentemente do mercado, onde a eficiência é medida pela relação entre custo e benefício, o Estado deve buscar uma eficiência que incorpore valores democráticos, como igualdade, equidade e justiça social (Araujo; Pinheiro, 2010). Em outras palavras, é imprescindível que o Estado busque maneiras de lidar com o desafio de conciliar suas finalidades públicas com a dinâmica de mercado que influencia suas práticas gerenciais.

Nesse contexto, o chamado terceiro setor se destacou como um elo entre o Estado e o mercado, facilitando a conciliação entre os parâmetros de eficiência utilizados pelas empresas privadas e a finalidade social das atividades não exclusivas de Estado. Além disso, esse novo segmento pode servir como um meio para a sociedade participar dos processos decisórios relacionados às políticas públicas, bem como na fiscalização dos resultados dessas políticas (Barreto, 1999).

Assim, a reforma gerencial do Estado foi essencial para o fortalecimento das relações entre o Estado e as entidades do terceiro setor, possibilitando a realização e a ampliação de diversas atividades e projetos de interesse público desenvolvidos por essas organizações, que contam com o apoio estatal. Para realizar uma análise mais aprofundada sobre o papel dos atores não estatais na produção dessas políticas, é essencial, primeiramente, investigar as principais abordagens conceituais e analíticas que cercam o campo das políticas públicas, assunto abordado no próximo tópico.

2.2 Políticas Públicas: principais definições e modelos de análise

Políticas públicas são importante instrumento de efetivação das reformas promovidas na Administração Pública, uma vez que articulam diversas esferas e atores em prol dos interesses estabelecidos entre Estado e sociedade (Juruena, 2023). Essa articulação é essencial

para garantir que as iniciativas governamentais sejam implementadas, atendam às necessidades locais e resultem em melhorias concretas na qualidade de vida dos cidadãos.

O termo “política” tem sua origem no grego *politikos*, que se refere a tudo que diz respeito à cidade, incluindo aspectos urbanos, civis e sociais. Com a obra de Aristóteles, intitulada "Política", que se destaca como um marco nas reflexões sobre o Estado, o conceito de política passou a ser empregado para se referir a uma atividade ou conjunto de atividades que têm o Estado como ponto de referência (Bobbio *et al.*, 1998). Nessa obra, Aristóteles sustenta que os indivíduos necessitam da vida em sociedade para desenvolver suas potencialidades, cabendo à política o papel de identificar os modos de convivência social que são mais satisfatórios, bem como as estruturas de governo e instituições que podem garantir esses modos de vida (Matias-Pereira, 2018).

A análise do conceito de política engloba três dimensões distintas, cada uma associada as diferentes conotações trazidas pelos termos em inglês: *polity*, *politics* e *policy*. Segundo Frey (2000), a expressão "polity" refere-se à forma como o sistema político-normativo está organizado, bem como à estrutura institucional do sistema político-administrativo. O termo "politics", por outro lado, está associado ao processo político, que abrange a atuação e as interações de influência e poder entre os atores. Já "policy" diz respeito à dimensão material, ou seja, ao conteúdo das ações e decisões políticas. Embora interligadas em seus significados, essas três dimensões analíticas oferecem uma distinção teórica essencial para a identificação dos diversos aspectos envolvidos nas políticas públicas.

Há distintas interpretações sobre o que são políticas públicas. Nesse sentido, Souza (2006) aponta algumas definições que considera principais, como apresentado no Quadro 1. Alguns fatores contribuem para a pluralidade de significados da expressão políticas públicas, são eles: os acontecimentos de cada período histórico; os diferentes pensamentos e interesses envolvidos; e a diversidade de áreas de conhecimento que se dedicam as políticas públicas (Da Rocha *et al.*, 2020).

Quadro 1– Conceitos de Política Pública

Referência	Conceito
Laswell (1936)	As decisões e análises sobre política pública que implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz
Lynn (1980)	Um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos
Dye (1984)	É o que os governos decidem ou não fazer
Peters (1986)	É a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos
Mead (1995)	Um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas

Fonte: Adaptado a partir de Souza (2006)

Ainda com base no Quadro 1, é possível notar uma semelhança entre os conceitos clássicos de políticas públicas, uma vez que são definições que enfatizam o papel dos governos. No entanto, Agum *et al.* (2015) ressaltam a importância de adotar definições que englobem as iniciativas de atores políticos diversos. Por sua vez, Hofling (2001, p. 38) defende que a definição de políticas públicas "reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo". Isso se alinha à visão de Teixeira, que define políticas públicas como:

> [...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. [...] As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais (2002, p. 2).

De forma similar, Dias e Matos (2012) apontam que uma política pública resulta do processo de decisão do governo, com a participação da sociedade civil, que define os meios, agentes e objetivos das ações a serem implementadas. Muller e Surel (2002, p. 13), por sua vez, destacam que as políticas públicas podem ser entendidas de forma multifatorial. Segundo os autores, "uma política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência *(expertise)*; ela tende a constituir uma ordem local". Isso significa dizer que as políticas públicas devem ser estudadas não apenas através das ações governamentais e da legislação vigente, mas também considerando o conjunto de atores envolvidos e que são impactados pelas ações do Estado.

No âmbito das políticas públicas, os atores são todas as pessoas, grupos ou instituições que desempenham um papel em uma determinada política (Di Giovanni, 2009). Contudo, há diferentes perspectivas em relação à participação desses atores na produção de políticas públicas. Na perspectiva estadocêntrica, as políticas públicas estão vinculadas ao protagonismo da ação estatal, cujas decisões são legítimas, universais e dotadas de poder coercitivo. Já na abordagem multicêntrica enfatiza-se a natureza pública das questões a serem enfrentadas, levando em conta a diversidade de atores e centros de decisão envolvidos, que determinam as questões efetivamente incorporadas à agenda pública (Agum et. al., 2015; Biasoli; Sorrentino, 2018).

A definição de agenda, no campo das políticas públicas, refere-se ao conjunto de problemas ou temas que os governos consideram importantes para sua atuação (Secchi, 2012),

funcionando assim como um espaço onde estão reunidas as principais pautas nacionais, regionais e locais (Paludo, 2013). Essa agenda é fruto da ação política de diversos atores, como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros (Capella, 2018) e inclui tanto temas de governo, como de Estado.

As políticas de governo são relacionadas às prioridades de um governante durante o seu período de mandato eletivo. Já as políticas de Estado dizem respeito a aspectos que são menos afetados por ciclos eleitorais e pelas mudanças de governo (Oliveira, 2011). Nesse sentido, considera-se que existe uma hierarquia entre as políticas de Governo e as de Estado, conforme apontado por Calderón *et al.* (2011; p. 818):

> [...] as Políticas de Estado estariam em um nível superior numa escala ético-hierárquica em relação às Políticas de Governo, na medida em que estariam direcionadas a atender necessidades nacionais acima de discussão e de interesses dos diversos grupos de poder que interagem na sociedade. Nessa relação hierárquica, a categoria Políticas de Estado é utilizada para defender políticas públicas ou orientações estatais que possuem razões éticas que impedem que sejam substituídas ou alteradas com as mudanças de governo.

Por sua vez, Matias-Pereira (2018) salienta que as políticas de Estado possuem uma natureza estruturante, adquirindo estabilidade por meio de Lei ou Constituição; e as políticas de Governo são caracterizadas por sua transitoriedade, uma vez que apenas refletem a orientação política de um governante eleito. Além disso, o mesmo autor ainda reforça que as políticas de Estado e de Governo necessitam ser coerentes entre si, favorecendo a integração dos objetivos e princípios de Estado com as metas e diretrizes das políticas governamentais.

As políticas públicas se manifestam em todas as esferas de atuação governamental, sendo bastante diferentes umas das outras. Dada a ampla variedade de características entre elas e as diferentes áreas do conhecimento envolvidas, o campo de análise das políticas públicas desenvolveu diversos modelos explicativos. Brasil e Capella (2022) defendem que a diversidade de teorias desse campo de estudo é essencial para uma análise integrada dos elementos que afetam as políticas públicas, contemplando aspectos como normas, atores, dinâmicas de poder e o ambiente contextual.

Entre os principais modelos explicativos de análise de políticas públicas, Souza (2006) destaca a tipologia proposta por Theodor J. Lowi (1964), que divide a política pública em:

> Políticas distributivas; decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. Políticas regulatórias; que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Políticas redistributivas; que atinge maior número de pessoas e

> impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. Políticas constitutivas; que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (Souza, 2006, p.28).

Essa classificação proposta por Lowi indica a importância de analisar o conteúdo das políticas públicas, que podem ser distributivas, regulatórias, redistributivas ou constitutivas. Cada uma dessas categorias possui características e implicações distintas, as quais podem impactar de maneira significativa o processo de produção de políticas públicas (Agum *et al.*, 2015). Contudo, apesar de amplamente utilizado na análise de políticas públicas, Secchi (2012) adverte que o emprego de tipologias enfrenta algumas limitações, tais como: uma abordagem reducionista; foco em variáveis qualitativas; e a falta de categorias analíticas que sejam mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas.

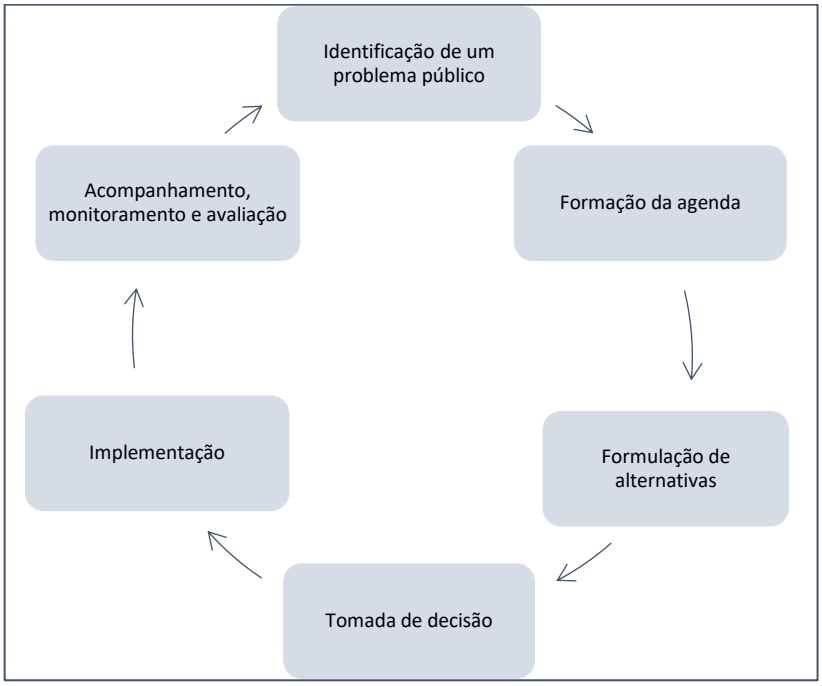
Outro famoso modelo é o da lata de lixo (*Garbage Can Model*), desenvolvido por Michel D. Cohen, James G. March e Johan P. Olsen em 1972. Esses autores, propuseram uma inversão da sequência problema-solução ao analisar o comportamento das organizações no processo político. Eles observaram que as organizações tendem a produzir muitas propostas ou alternativas para solucionar os problemas que enfrentam e que várias dessas propostas ou alternativas de solução acabam sendo postas na “lata de lixo”, como uma espécie de memória ou um “arquivo morto” organizacional.

Depois de um tempo, quando surge um problema específico, busca-se na "lata de lixo" organizacional uma solução compatível e realizam-se as adaptações necessárias. Desse modo, os autores afirmam que, diante das limitações das capacidades estatais, o processo de tomada de decisões não segue um caminho racionalmente estruturado, que vai da definição do problema à busca por sua solução. Em vez disso, são as soluções já elaboradas e disponíveis que se dirigem aos problemas (Paludo, 2013; Rua; Romanini, 2013; Farah, 2018).

Também é muito comum a abordagem do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), que compreende a política pública de forma sequencial, descrevendo suas fases ou processos. Segundo Capella (2022), essa abordagem foi predominante nos estudos sobre análise de políticas públicas ao longo das últimas décadas. O modelo cíclico foi elaborado por Harold Dwigth Lasswell (1956), o qual delineou as seguintes fases: inteligência ou obtenção e processamento de informações; promoção ou defesa em debates abertos; prescrição ou formulação de normas e estatutos; invocação ou implementação provisória de regras prescritas; aplicação ou caracterização final; avaliação; e conclusão (*apud* Paludo, 2013).

Com o avanço das teorias sobre o tema, surgiram novas propostas para a segmentação do ciclo de políticas públicas, visando abranger os diversos tipos de políticas existentes. Entre as propostas mais recentes, a perspectiva apresentada por Dias e Matos (2012) divide a política pública nas seguintes etapas, conforme Figura 2: 1) definição de um problema público; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação da política; e 6) acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Figura 2 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: Adaptado de Dias e Matos (2012)

De acordo com Dias e Matos (2012), o processo de elaboração de uma política pública inicia-se com a identificação de um problema que exija uma intervenção governamental e, na sequência, o ciclo direciona-se para a formação da agenda pública. Nessa segunda fase do ciclo é que se decide quais situações identificadas na fase anterior são consideradas um problema a ser priorizado politicamente. Em seguida, é o momento da formulação de diferentes alternativas de políticas para uma possível solução de um problema que ingressou na agenda pública. Esse processo de formulação de alternativas envolve uma disputa política entre os diversos interesses envolvidos, resultando na rejeição de várias propostas de ação até que se estabeleçam os objetivos da política adotada.

Ainda conforme Dias e Matos (2012), a quarta fase do ciclo é a tomada de decisão acerca daquela alternativa que será, de fato, executada por meio de uma política pública. Embora seja

o governo que formalmente toma decisões, o processo decisório envolve múltiplos atores e uma consequente disputa de interesses para a escolha de determinadas alternativas em vez de outras. Nessa fase, as escolhas feitas formam as "regras do jogo", que são expressas por meio de leis, decretos e outros atos da administração pública. Após respaldadas pela autoridade e legitimidade do Estado, as decisões tomadas na fase anterior são, então, implementadas, transformando-se, efetivamente, em políticas públicas. Por fim, a última fase do ciclo de políticas é formada pelas atividades de acompanhamento, de monitoramento e de avaliação, que são consideradas etapas fundamentais para o êxito de qualquer política pública.

Essa abordagem sequencial é considerada uma ferramenta útil para a análise de políticas públicas, pois permite levar em conta a diversidade de cenários e de atores que participam do processo de produção de políticas, além de facilitar a delimitação do objeto de estudo. Outro aspecto importante é que esse modelo teórico enfatiza os diferentes momentos que caracterizam as políticas públicas, o que possibilita o reconhecimento de suas particularidades. Além disso, é suficientemente abrangente para permitir uma melhor compreensão dos fatores que fazem com que uma política pública exista como programa, que apresenta uma lógica própria, identificável e passível de análise (Baptista; Rezende, 2011; Dias; Matos, 2012; Agum *et al.*, 2015; Muller; Surel, 2002).

A concepção cíclica, porém, não está isenta de críticas. De modo geral, essas críticas fundamentam-se na alegação de que esse modelo de análise não consegue refletir a complexidade inerente às políticas públicas, tampouco a interatividade presente em seus processos (De Matos Pinto, 2008; Secchi, 2012). Em outras palavras, a organização em ciclo apresenta uma visão demasiadamente linear, pois desconsidera que algumas etapas podem estar ausentes ou desconectadas, além de estarem dispostas em uma ordem invertida (Muller; Surel, 2002; Agum *et al.,* 2015). Apesar dessas limitações, vale ressaltar a importância reconhecida da teoria do ciclo das políticas públicas, bem como sua significativa compatibilidade com outras abordagens contemporâneas para a análise desse tema de estudo (Raeder, 2014; Secchi, 2012).

Nas últimas décadas, surgiram novas abordagens teóricas que, em geral, oferecem uma análise mais profunda do processo de produção de políticas públicas, comumente focando em etapas específicas do ciclo das políticas. De acordo com Farah (2018), essas teorias contemporâneas se destacam, entre outros aspectos, pela ampliação do espaço de produção de políticas públicas para além do Estado; pela análise da participação de diferentes níveis de governo e pela investigação do processo de formulação de políticas públicas em contextos de mudanças. Entre essas abordagens, podem-se citar dois modelos principais. O primeiro é o Modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por Jonh Kingdon em 1984, com o objetivo de explicar

como determinadas questões conseguem ser incorporadas à agenda governamental. Em síntese, esse modelo compreende as políticas públicas como resultado da combinação entre problemas, soluções e política, os quais são conjugados por um ator específico durante momentos propícios a mudanças, o que denomina como janelas de oportunidade.

O segundo modelo é o Modelo do Equilíbrio Pontuado, que foi desenvolvido por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones na década de 1993. Conforme aponta Souza (2006), esse modelo se baseia em conceitos da biologia e da computação para explicar por que um sistema político, caracterizado por longos períodos de estabilidade ou alterações graduais, ocasionalmente é interrompido por momentos de mudanças rápidas e significativas. Para Brasil e Rey (2022), a teoria do Equilíbrio Pontuado introduz uma inovação crucial ao reconhecer a conexão entre a formação da agenda e a dinâmica institucional, ampliando assim os conceitos apresentados pela teoria de Múltiplos Fluxos. Capella (2022), por sua vez, acrescenta que essas duas abordagens contribuíram para modificar a visão sobre os estudos de agenda, destacando a relevância das ideias e fomentando a discussão sobre mudanças rápidas.

Outra abordagem teórica que tem se destacado nas produções internacionais e, nos últimos anos, também no cenário brasileiro é o *policy design* (ou desenho de políticas públicas). O *policy design* tem como foco o conteúdo das políticas públicas, os quais definem sua estrutura e dinâmica. De acordo com essa perspectiva, o conteúdo das políticas públicas dá-se em função do conjunto de cinco elementos formadores do desenho: problemas, objetivos, instrumentos, beneficiários e resultados. Esse campo se dedica à análise das características e implicações das configurações desses elementos do desenho, bem como das interconexões entre eles e de suas interações com os diferentes contextos institucionais, políticos e organizacionais (Lima *et al.*, 2022).

Considerando o objetivo proposto nesta pesquisa, que é analisar o desenho de uma política pública específica, os principais aspectos relacionados à teoria do *policy design* são abordados em detalhes no tópico a seguir.

2.3 Policy Design

No âmbito das políticas públicas, o termo “desenho” é frequentemente compreendido por meio da utilização de expressões mais abrangentes, como formulação, criação e desenvolvimento. Por outro lado, o conceito de desenho é cada vez mais utilizado pelos estudiosos do campo das políticas públicas como forma de descrever a resposta política a determinado problema público. Embora venha recebendo atenção crescente, a reflexão sobre o

desenho de políticas públicas ainda não é amplamente incorporada como uma alternativa significativa em relação a outras abordagens sobre a formulação de políticas (Peters, 2018).

Tomando como referência o ciclo de políticas, que é a principal abordagem analítica sobre políticas públicas, o momento do desenho corresponde à etapa em que ocorre a formulação de diferentes alternativas de políticas para enfrentar uma problemática social que foi inserida na agenda pública. Na etapa subsequente, são tomadas decisões sobre qual dos desenhos elaborados na etapa anterior será efetivamente implementado como política pública. Nesse processo, um enfoque analítico que pode ser relevante para evitar que a formulação de políticas públicas seja conduzida de maneira aleatória é o *policy design*.

O conceito de *policy design* pode ser definido como uma "tentativa deliberada e consciente de definir objetivos políticos e de os associar a instrumentos ou ferramentas que concretizem esses objetivos" (Howlett *et al.*, 2015, p. 1, tradução nossa). Em outras palavras, o *policy design* é um conjunto lógico de elementos que são elaborados de forma intencional (Lima *et al.*, 2022). De acordo com Peters (2018) o aspecto mais relevante dessas definições pode ser atribuído à ênfase no pensamento e na ação conscientes no processo de desenvolvimento de políticas públicas. Assim, é esperado que os formuladores de políticas públicas baseiem suas decisões em critérios lógicos, em conhecimento e experiência, em vez de motivações estritamente individuais ou políticas (Howlett *et al.*, 2015).

A ideia de considerar a intencionalidade do desenho como forma de abordar a formulação de políticas públicas não é algo recente. Na década de 1950, Jan Tinbergen já defendia que o *policy design* era uma alternativa às decisões baseadas apenas na ideia geral de progresso ou tomadas de forma aleatória. Outros autores, como Harold Lasswell (1951), Dahl e Lindblom (1953), Berger (1958), Kirschen *et al.* (1964), Bauer e Gergen (1968), também contribuíram para o desenvolvimento dessa perspectiva. Contudo, a maior parte dos primeiros estudos centrava-se apenas nos instrumentos e dava ênfase significativa aos processos de implementação das políticas, dedicando bem menos atenção às questões relacionadas à formulação das políticas, aspectos que se destacam nos estudos contemporâneos (Howlett *et al.*, 2015; Peters, 2018).

A partir da década de 1980, inaugurou-se um novo momento nos estudos sobre *policy design* com uma maior formalização em termos teóricos, conceituais e metodológicos (Lima *et al.*, 2022). Nesse cenário, é imprescindível destacar a proposição de Linder e Peters (1988), que serviu de base para o campo atual do desenho de políticas públicas. Esses autores sugeriram uma diferenciação analítica entre desenho e processo de formulação, afirmando que: "De um ponto de vista externo à estrutura do processo, podemos ainda ver o processo político e seus

produtos, mas, ao mesmo tempo, examinar mais cuidadosamente as implicações do desenho que operam a partir dessa estrutura" (Linder; Peters, 1988, p. 743, tradução nossa).

O *policy design* permitiu analisar a formulação de políticas públicas a partir de um ponto de vista externo ao processo. Apesar disso, essa perspectiva ainda oferece informações relevantes sobre o mesmo, uma vez que se dedica ao estudo do seu conteúdo. Dessa forma, direciona a atenção dos analistas para as características e implicações das configurações dos elementos que formam o desenho das políticas públicas. Além disso, são levados em conta os contextos em que emergem os diferentes arranjos desses elementos formadores da política (Lima *et al.*, 2022).

Nesse sentido, Howlett *et al.* (2015) sustentam que a teoria do *policy design* abrange o desenho como verbo, relacionado ao processo de formulação de políticas, bem como o desenho como substantivo, focando no seu conteúdo. Conforme afirmam os autores:

> [...] por um lado, a exploração dos aspectos processuais do desenho – os tipos específicos de atividades de formulação de políticas que levam ao desenho em vez de alguma outra forma de geração de políticas – e o substantivo – isto é, a substância ou conteúdo do desenho em si. Esta é a articulação relevante em estudos de desenho em geral entre 'desenho-como-verbo' e 'desenho-como-substantivo' (Howlett *et al.*, 2015, p. 293, tradução nossa).

Em outras palavras, o conceito de *policy design* envolve mais do que apenas o processo de formulação, que se refere às decisões tomadas, especialmente no que diz respeito à atividade política de gerenciar os conflitos entre atores, ideias e interesses. Em vez disso, a abordagem contemporânea do desenho refere-se ao conteúdo das políticas públicas, englobando seus elementos formadores, características, implicações, interações e as relações com os contextos de governança (Lima *et al.,* 2021). Assim, a formulação de políticas públicas, na perspectiva do desenho, é o momento para explorar as alternativas, conectando os elementos que formam sua estrutura e dinâmica.

Dessa forma, torna-se possível entender, analisar e explorar as políticas públicas sob diferentes aspectos do desenho. Isso inclui o desenho resultante dos diferentes tipos de processos de formulação, destacando as formas que ele assume, assim como seu potencial de efetividade; o desenho que emerge das dinâmicas próprias da implementação; e o comportamento e os efeitos gerados pelo funcionamento de certos elementos do desenho nas organizações e nos grupos afetados por eles (Lima *et al.,* 2022).

Tendo delimitado a perspectiva do desenho como o conteúdo das políticas públicas, é imprescindível examinar seus elementos constitutivos. De acordo com Lima *et al.* (2021, 2022),

as políticas públicas contêm elementos comuns e a combinação desses elementos evidencia a estrutura lógica dos desenhos, dos quais se destacam: problemas sociais, objetivos da política, instrumentos de implementação, grupos beneficiários e resultados esperados. A seguir, são abordados cada um desses cinco principais elementos da teoria do *policy design*.

2.2.1 Problemas

Segundo Dias e Matos (2012), um problema social pode ser visto como uma situação que gera insatisfação em um grupo específico, devido a uma lacuna entre a situação percebida e a situação almejada. Assim, pode ser compreendido como um trajeto entre a realidade atual e o que se deseja alcançar (Agum *et al.*, 2015). Esses problemas encontram-se na base dos processos das políticas públicas, cuja função social seria enfrentá-los, e funcionam tanto como justificativas para as políticas públicas quanto como propósitos para os desenhos (Lima *et al.,* 2021, 2022).

De acordo com Muller e Surel (2002), a percepção de um problema está fundamentalmente relacionada à busca das possíveis causas da situação considerada problemática por parte dos atores envolvidos. Nesse sentido, o surgimento de um problema público pode ser classificado em três episódios:

> No primeiro, o evento pode ter ocorrido de maneira súbita; em um dado momento ocorre algum acontecimento que muda os rumos existentes e impõe sobre a sociedade um quadro novo que precisa ser enfrentado. No segundo, um problema público pode ganhar importância aos poucos; ocorre ao longo da história um apanhado de acontecimentos que vai sobrecarregando o sistema de soluções de conflito e em um determinado tempo ele se apresenta enquanto problema público demandando planos e soluções. No terceiro, esse problema pode estar presente na sociedade, mas ela já aprendeu a conviver com ele; isso não significa que ele seja menos ou mais importante, apenas que a familiarização é absorvida pela sociedade e ele se dilui, no entanto, continuando presente (Agum *et al.*, 2015, p. 24-25).

Historicamente, a investigação de problemas é o principal enfoque de qualquer analista que atua no campo das políticas públicas. Durante o século 19, em um contexto de racionalização do Estado e da política, essa área de estudo foi marcada pela crença de que problemas sociais poderiam ser resolvidos por meio de conhecimento adequado e aplicação de técnicas específicas. Entretanto, a partir da metade do século 20, o debate sobre questões sociais começou a se expandir sob diferentes perspectivas, influenciando as pesquisas sobre movimentos sociais, mídia e opinião pública, entre outros temas (Capella, 2018).

Ainda segundo Capella (2018), a literatura mais recente sobre a formulação de políticas públicas indica que a definição de problemas é um elemento central no conflito político, sendo, portanto, uma definição essencialmente política. Nas palavras de Peters (2018, p. 11), problemas públicos "não aparecem com rótulos claros para os formuladores de políticas, mas precisam ser construídos através de um processo político" (tradução nossa). Nesse sentido, Dias e Matos (2012) enfatizam que, para que uma questão social seja incorporada à agenda pública, não é suficiente que seja vista como problemática; é necessário que se transforme em um problema de cunho político.

Por sua vez, Lima *et al.* (2021) identificam quatro aspectos principais que permeiam as discussões sobre os problemas na teoria do *policy design*. Primeiramente, embora a literatura situe a construção do problema como parte dos processos de desenho, ela não aceita a relação causal e automática entre problema e solução. Em segundo lugar, considera-se que os problemas sociais resultam de uma construção coletiva, oriunda da interação de diversos fatores em diferentes arenas institucionais. Em terceiro, a modelagem dos problemas é entendida em dois níveis: da preocupação ao problema social; e do problema social ao problema de política pública. Por último, a controvérsia em torno da definição do problema social está relacionada a um atributo fundamental: sua complexidade.

A explicação de um problema, portanto, envolve um conjunto de fatores relacionados aos espaços públicos e privados, que incluem interesses, valores e ideologias, os quais devem ser levados em conta ao se investigar as razões que levaram a uma situação social a se tornar um problema específico. Dessa forma, considera-se que os problemas de políticas públicas são amplos e multicausais, necessitando ser fragmentados para que possam ser abordados de maneira eficaz. Em termos metodológicos, para abordar um problema público em toda sua complexidade e simplificar sua compreensão sem comprometer sua estrutura inicial, é essencial reconstruir as relações dentro de uma sequência de problemas, estabelecendo as conexões das causas e dos efeitos que culminaram no problema principal (Dias; Matos, 2012; Lassance, 2023). Essa distinção entre causa e efeito precisa estar clara para uma boa definição dos objetivos da política.

Em vez de se apoiar na ideia de uma causa predominante, as discussões enfatizam a complexidade e a multiplicidade das relações causais que podem originar os problemas públicos. Nesse contexto, considera-se necessário que o reconhecimento de um problema público passe por um processo que associe a busca pela causalidade à identificação dos atores públicos responsáveis. Desse modo, a obrigação do Estado de intervir não possui um caráter

objetivo; na verdade, resulta das interações entre os atores públicos e privados envolvidos, sendo moldada por um contexto social específico (Muller; Surel, 2018).

Na sociedade contemporânea, a definição do problema é, portanto, sempre influenciada por ideias e valores, configurando-se como um objeto de disputa política (Farah, 2018). Essa definição é, assim, parcial, temporária e controversa (Lima *et al.*, 2021). Diante disso, na análise de políticas públicas, além de buscar identificar o problema e entender suas causas, é fundamental investigar a sua relação com os objetivos das políticas, que é o segundo elemento do *policy design*.

2.2.2 Objetivos

De acordo com Schneider e Ingram (1997), os objetivos da política referem-se aos aspectos intencionais do *policy design* e indicam o que deve ser alcançado por meio da política. As políticas podem ter um ou muitos objetivos, que podem ser claros ou vagos, realísticos ou pouco realizáveis, contraditórios ou consistentes (*apud* Corcetti, 2018). De toda forma, para que as políticas funcionem, é necessário que atinjam os objetivos a que se propõem e o desenho deve dar suporte à política para cumprir seus objetivos (Peters, 2018; Capella, 2018). Apesar disso, a literatura não dedica atenção significativa ao tema dos objetivos, suas características e sua formação (Lima *et al.*, 2021).

Segundo Dias e Matos (2012), o objetivo central de uma política pública é promover o bem comum. Já seus objetivos específicos estão vinculados às diferentes alternativas, que incluem as transformações estruturais, solução de problemas setoriais ou temáticos, destinação de recursos, e otimização de situações. A escolha desses objetivos específicos decorre de um processo decisório dentro do governo, com a contribuição da sociedade civil, no qual também são definidos os meios, agentes e finalidades das ações a serem realizadas para alcançar os objetivos propostos.

Além de ser uma decisão política, a definição desses objetivos também é impactada pelos contextos e pelas racionalidades dos atores envolvidos (Lima *et al.*, 2022). Sob essa perspectiva, os objetivos de uma política pública podem ser considerados explícitos quando estão formalmente descritos em textos e decisões governamentais. No entanto, também podem ser expressos de maneira implícita pelos atores que participam de sua definição, tornando-se assim fluidos e ambíguos. Isso ocorre porque os atores ajustam retroativamente seus objetivos com base nos resultados das ações que conseguem observar e avaliar (Muller; Surel, 2002).

Assim, o estabelecimento de objetivos se dá a partir de preferências e ideias dos atores, bem como pelas características das organizações, em um processo que também é altamente politizado. Nesse contexto, a ambiguidade dos objetivos torna-se aspecto relevante para a análise dos desenhos, já que contextos conflituosos tendem a produzir objetivos vagos, parciais, transitórios e controversos (Lima *et al.*, 2021). Cabe, portanto, atentar-se para a coerência do desdobramento dos objetivos ao longo da estrutura das políticas e para o grau de ambiguidade manifesto, já que eles não são dados de forma clara e definitiva. Ou seja, importa analisar se os objetivos conseguem sobreviver ao longo do processo de operacionalização das políticas e qual seu grau de especificidade e nitidez (Lima *et al.*, 2022).

A definição de objetivos, portanto, é considerada uma tarefa difícil, pois as políticas em geral dependem do comportamento esperado dos indivíduos e dos próprios decisores políticos, bem como porque os processos em que os governos intervêm são complexos (Peters, 2018). Dado que as políticas buscam alcançar seus objetivos por meio dos instrumentos disponíveis, segue-se, então, para o estudo dos instrumentos de implementação, que constitui o terceiro elemento do desenho de políticas.

2.2.3 Instrumentos de implementação

Os instrumentos podem ser definidos como técnicas utilizadas pelos governos para gerar, avaliar e implementar opções de políticas públicas (Capano; Howlett, 2020). De forma mais ampla, são entendidos como dispositivos que orientam o comportamento humano em direção a determinados objetivos, funcionando como instituições que alinham a ação pública (Franco Vargas; Roldán Restrepo, 2019). Assim, um instrumento é um dispositivo que possui tanto uma dimensão técnica quanto social, organizando relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários, de acordo com as representações e significados que carrega (Lascoumes; Gales, 2012).

Segundo Peters (2018), os governos dispõem de uma ampla gama de instrumentos para enfrentar os problemas sociais. Diante dessa multiplicidade de instrumentos utilizados nas políticas públicas e do interesse em seu mapeamento e classificação, foram elaboradas várias tipologias. Embora essas tipologias possam não oferecer respostas definitivas aos formuladores de políticas, elas representam tentativas significativas de compreender a lógica que permeia os instrumentos de intervenção política, ajudando a identificar as circunstâncias em que determinados instrumentos devem ser escolhidos para o desenho de uma política pública.

Considerando a diversidade de instrumentos disponíveis para os governos, Lima *et al.* (2022) apresentam três tipologias clássicas, que são consideradas as mais relevantes, conforme Quadro 2 a seguir. A primeira tipologia é a de Christopher Hood (1983), que classifica os instrumentos com base em quatro tipos de recursos utilizados em sua implementação. A segunda, proposta por Schneider e Ingram (1990), categoriza os instrumentos em cinco tipos, de acordo com as táticas motivacionais subjacentes. Por fim, a terceira tipologia, desenvolvida por Bruijin e Hufen (1998), agrupa os instrumentos mais comuns em três categorias principais.

Quadro 2 – Principais referências de tipos de instrumentos

Referência	Tipos de instrumentos
Christopher Hood (1983)	a) nodalidade: referente à capacidade dos governos de movimentar informação, devido à sua posição estratégica nas redes sociais; b) tesouro: relativo à posse de estoque de recursos fungíveis, provendo capacidade de troca; c) autoridade: tange quanto à posse de poder legal, que oferece a habilidade de determinar, de marcar limites, definir padrões, entre outras; e d) organização: remete à posse de estoque de pessoas qualificadas, equipamentos e materiais, operando de forma processual, controlada e planejada, propiciando habilidade de ação direta.
Schneider e Ingram (1990)	a) autoridade: abarcam permissões, proibições ou requerimentos de ação, assumindo que as pessoas são motivadas pelo comprometimento de obedecer às leis; b) incentivo: são baseados em recompensas tangíveis, positivas ou negativas, admitindo que as pessoas são maximizadoras de utilidade e que a conformidade com a política depende de incentivos externos; c) capacidade: incluem provisão de informação, treinamento, educação e recursos para geração de capacidades e pressupõem que a conformidade com a política depende da eliminação das barreiras geradas pela falta de informação, habilidades ou outros recursos; d) exortação e simbólicos: manipulam símbolos e valores, entendendo que as pessoas estão mais dispostas a agir de acordo com políticas que são consistentes com suas crenças; e e) aprendizado: promovem o conhecimento e a construção de consenso, assumindo que as pessoas podem não saber o que deve ou pode ser feito.
Bruijin e Hufen (1998)	a) regulatórios: têm natureza legal e caráter coercitivo, seu objetivo é normalizar o comportamento dos atores sociais, por isso, requerem monitoramento e *enforcement*; b) financeiros: sua popularidade advém de sua natureza não coercitiva, o que demanda conhecimentos sobre os fatores que influenciam o comportamento dos atores; e c) instrumentos baseados na transferência de informação: sua efetividade depende da compatibilidade com o quadro de referência das pessoas que serão afetadas.

Fonte: Adaptado de Lima *et al.* (2022)

Por sua vez, Lima *et al.* (2022) delimitam a análise dos instrumentos em quatro tipologias principais. O primeiro é o instrumento de transferência de informação, que visa influenciar comportamentos e decisões por meio da disseminação de conhecimento, comunicação e persuasão, sendo sua eficácia dependente da conformidade dos beneficiários. O segundo tipo é o instrumento de transferência financeira, que consiste em formas de apoio econômico destinadas a estimular ou inibir certos comportamentos, podendo exigir contrapartidas, garantias e condições prévias. Outro tipo abrange instrumentos baseados na

organização, relacionados à oferta de bens e serviços, que podem ser fornecidos diretamente pela burocracia estatal ou através de parcerias com outras organizações, como o terceiro setor e o mercado. Por fim, há os instrumentos regulatórios, que têm como finalidade normalizar e controlar o comportamento de atores específicos, utilizando um nível maior de coerção em comparação aos demais tipos, o que gera custos de monitoramento e fiscalização.

Outro aspecto relevante dessa linha de estudo é a escolha dos instrumentos pelos tomadores de decisão no processo político. De acordo com Capella (2018), a forma como os governos fazem suas escolhas em relação às diferentes possibilidades de seleção ou combinação dos instrumentos disponíveis é um tema central na literatura sobre instrumentos de implementação, que atualmente é diretamente relacionada aos estudos de governança. Nesse contexto, Capano e Lippi (2017) defendem que fatores como contexto político, interesses dos atores, experiências prévias e pressões sociais moldam essas escolhas, sugerindo que entender esses padrões é crucial para aprimorar a eficácia das políticas públicas.

Esses autores identificaram quatro padrões de escolha dos instrumentos de política, que podem ser resumidos como: a rotinização, que representa uma abordagem inercial, na qual o conjunto atual de instrumentos é mantido e permanece inalterado; a estratificação, que é um padrão de escolha igualmente conservador, pois envolve os tomadores de decisão que apenas, na busca de legitimidade, criam um novo instrumento em resposta a pressões externas, estando ausente o esforço de provocar mudanças no conjunto de instrumentos existente; a contaminação, que favorece uma renovação substancial dos instrumentos adotados, estimulada pelo aprendizado a partir de experiências passadas; e, por último, a hibridização, que implica um redesenho profundo dos instrumentos preexistentes, resultando em inovações significativas.

É relevante destacar que a escolha de instrumentos inadequados pode levar ao desperdício de recursos, à ineficácia e, eventualmente, à inviabilidade da política proposta. Quando um instrumento de implementação não consegue atingir o objetivo desejado ou gera efeitos indesejados, cabe ao responsável pela formulação buscar alternativas ou aprimorar os instrumentos já existentes, com o intuito de restaurar o equilíbrio do desenho, reverter os efeitos indesejados e retomar os objetivos inicialmente definidos (Barbosa, 2024). Ainda importa salientar que novas abordagens para o desenho das políticas sugerem uma ampliação dessas discussões, indo além da simples escolha dos instrumentos. Essas abordagens costumam investigar as combinações de diferentes instrumentos de implementação, o impacto dessas combinações na eficácia das políticas e como elas evoluem ao longo do tempo (Howlett *et al.*, 2015; Capano; Howlett, 2020).

Assim, há várias formas de definir e classificar os instrumentos de implementação de políticas públicas, bem como analisar seus padrões de escolha e mudança. Além disso, a seleção de um instrumento em detrimento de outro pode tornar o desenho da política melhor adequado aos resultados e impactos esperados. Nesse contexto, é especialmente importante considerar a seleção desses instrumentos em relação ao comportamento e à conformidade dos beneficiários, tema que é discutido no próximo tópico.

2.2.4 Grupos beneficiários

Os beneficiários, ou populações-alvo, são as pessoas ou os grupos selecionados na mudança proposta pelas políticas públicas (Carvalho, 2022), e os estudos sobre o tema estão amplamente centrados na teoria da construção social, proposta por Schneider e Ingram (Lima *et al.*, 2022). A teoria de construção social, bem como sua influência no desenho de políticas públicas, emergiu como um referencial teórico consistente no final da década de 1980, buscando explicar como uma determinada política é escolhida, implementada e avaliada (Dos Santos *et al.*, 2022). Essa teoria sustenta que os formuladores de políticas públicas constroem socialmente populações-alvo em termos positivos e negativos e distribuem benefícios e encargos de modo a refletir e perpetuar essas construções sociais (Ingram *et al.*, 2007).

Entre os pressupostos fundamentais da teoria da construção social, três se destacam: a alocação de benefícios e encargos é determinada pelo poder político e pela construção social positiva ou negativa da população-alvo; o poder e a construção social das populações-alvo influenciam a formulação de políticas; e as construções sociais podem se transformar, assim como o desenho de políticas públicas pode gerar mudanças. Sob essa perspectiva, não apenas a sociedade participa na construção de sentidos e enquadramentos dos grupos, mas o próprio Estado também impacta a formação de identidades e a criação de sujeitos (Dos Santos *et al.*, 2022).

No âmbito desta teoria, poder e construção social são duas características interligadas, com os grupos beneficiários sendo classificados em quatro categorias:

> [...] grupos favorecidos, positivamente representados e detentores de recursos de poder, como idosos e empresários; grupos competidores, negativamente construídos e detentores de recursos de poder, como sindicatos; grupos dependentes, construídos positivamente e politicamente fracos, como crianças e mães; e grupos desviantes, negativamente representados e sem acesso a recursos de poder, como criminosos (Capella, 2018, p. 24).

Ainda conforme Capella (2018), os diferentes grupos beneficiários são tratados de forma desigual na formulação das políticas, com os favorecidos sendo considerados merecedores e os desviantes vistos como indignos. Isso resulta em questões relacionadas a alguns grupos recebendo mais atenção, enquanto outros são sistematicamente ignorados. Com base nisso, Ingram *et al.* (2007) afirmam que o desenho gera implicações sociais e políticas relevantes, afetando não apenas o bem-estar material, mas também a reputação social e a perspectiva que diferentes segmentos da população têm em relação ao governo. Cabe reconhecer, portanto, que a forma como os beneficiários são abordados influencia as percepções sobre a administração pública e as noções de eficácia, que podem estimular ou desestimular a participação política.

A influência da construção social na definição do *policy design* se torna evidente ao se analisar como diferentes instrumentos de implementação podem ser utilizados para uma mesma população-alvo. Quando o desenho de políticas públicas retrata o beneficiário de maneira negativa, costuma haver um aumento da exclusão e da marginalização, além de desestimular a participação política e gerar atitudes negativas em relação ao Estado. Por outro lado, um tratamento positivo promove a autoconfiança e o sentimento de pertencimento social, incentivando o interesse e a participação. O desenho da política tende a refletir essas construções ao determinar como o comportamento de determinados segmentos da população pode ser modificado (Lima *et al.*, 2021; Dos Santos *et al.*; 2022).

Assim, a teoria do *policy design* não inclui apenas os aspectos técnicos de uma política, mas também suas ideias subjacentes, valores e significados mais amplos dentro da sociedade (Corcetti; Loreto, 2017). Nesse sentido, a análise do perfil dos beneficiários é um aspecto importante para o estudo do desenho de políticas públicas, pois oferece uma compreensão mais abrangente sobre a forma como as políticas públicas são percebidas pelos grupos afetados. Essa análise também inclui os efeitos da política em relação aos resultados, que é último elemento do *policy design*.

2.2.5 Resultados

Segundo Paludo (2013), os resultados de uma política pública referem-se aos níveis de transformação da situação a qual a política se propõe a modificar. No entanto, a definição de resultados envolve uma significativa carga de valores políticos e sociais, que influenciam tanto a definição de objetivos quanto os caminhos para alcança-los (Barbosa, 2024). Dessa forma, torna-se essencial que os formuladores de políticas públicas sejam explícitos quanto aos

resultados que esperam obter (Peters, 2018). Essa clareza é ainda mais importante nos contextos em que as políticas são implementadas pelo terceiro setor, pois os diversos atores envolvidos podem ter motivações e responsabilidades distintas.

De modo geral, os resultados de políticas sociais representam a transformação de uma dada realidade por meio de uma série de atividades interconectadas, visando resolver ou minimizar um déficit social e atender às necessidades de um grupo ou organização que não possui recursos próprios para solucioná-lo (Nemoto et al., 2018). Assim, a decisão dos formuladores de políticas públicas de investir em um programa social sempre parte do pressuposto de que aquela intervenção terá um impacto positivo sobre um conjunto de resultados de interesse coletivo ou individual que, em última instância, deve trazer benefícios para ao menos uma parcela da sociedade (Barros; Lima, 2012).

Nesse cenário, uma questão que se destaca nas discussões sobre os resultados é a ambiguidade presente nas definições de sucesso e fracasso das políticas (Lima *et al.,* 2021). Para Hofling (2001), as percepções sobre o sucesso ou fracasso de uma política pública estão frequentemente relacionadas a fatores culturais que, ao longo do tempo, moldam diferentes processos de representações, aceitação, rejeição e incorporação das conquistas sociais em uma sociedade. Nesse sentido, De Martino Jannuzzi (2022) destaca que o sucesso de uma política vai além da equipe envolvida em sua implementação, incluindo também o apoio e a resistência de diversos atores políticos, como a mídia e movimentos sociais, assim como os valores, humores e ideias que predominam na sociedade.

Por sua vez, Howlett (2012) afirma que as políticas públicas podem não alcançar o sucesso de várias maneiras, sendo significativamente difícil chegar a um consenso sobre o que define sucesso ou fracasso. Nas palavras do autor: “as políticas são, na melhor das hipóteses, parcialmente bem-sucedidas, enquanto também são parcialmente fracassadas, emprestando um componente de risco inevitavelmente complexo às avaliações públicas” (p. 549, tradução nossa). Apesar disso, Peters (2018) ressalta que, mesmo quando os objetivos são considerados alcançados, é necessário avaliar e ponderar os efeitos secundários e as consequências não intencionais em relação aos resultados da política.

No que tange às avaliações desses resultados, é importante ressaltar a crítica de De Freitas Boullosa (2021) sobre a falta de reflexividade do campo da avaliação de políticas públicas no Brasil, sobretudo em relação aos seus processos de aprendizagem. Segundo a autora, o processo avaliativo deve ser “crítico, reflexivo, dinâmico e multifacetado, realizado por múltiplos atores, que podem ter interesses e ideologias distintas e que buscam analisar o desenho, a implementação ou os resultados de uma política pública, programa ou projeto” (p.

5). A mesma autora ainda defende que a avaliação deve ser entendida como um processo valorativo, com objetivos que incluem problematizar, dialogar, intervir, gerar conhecimento e promover a aprendizagem sobre a política.

Considerando essas questões, o campo das políticas públicas tem se dedicado a definir enfoques avaliativos, estabelecendo dimensões e parâmetros para identificar o que caracteriza sucesso e fracasso (Lima *et al.,* 2021). Nesse contexto, destaca-se a proposição que avalia o sucesso de uma política com base em quatro dimensões: programática, processual, política e resistência. A dimensão programática refere-se ao foco nos objetivos das políticas; a dimensão processual diz respeito à organização e ao gerenciamento dos processos de formulação e decisão; a dimensão política analisa a capacidade dos formuladores e implementadores de criar e manter apoio político; e a dimensão de resistência avalia a política ao longo do tempo, observando como seu desempenho e legitimidade evoluem. Assim, uma política é considerada bem-sucedida quando "cria propositalmente resultados sociais amplamente valorizados por meio de processos rigorosos e consegue sustentar esse desempenho por um período de tempo considerável, mesmo diante de circunstâncias mutáveis" (Compton; Luetjens; Hart, 2019, p. 123, tradução nossa).

Em contrapartida, Howlett (2012) relaciona os fracassos nas políticas públicas a oportunidades de aprendizado. O autor argumenta que, ao examinar as falhas de forma crítica e reflexiva, é possível esclarecer a conexão entre aprendizado e insucesso, bem como identificar mecanismos para sua prevenção, conforme esquematizado no Quadro 3. O autor também sugere que levar em conta as diferentes dimensões das falhas (programa, processo e política) contribui para um melhor entendimento das políticas públicas e das formas de aprendizado que podem ser implementadas.

Quadro 3 – Falhas de Política e Mecanismos de Prevenção

Localização da falha	Tipo de falha	Fonte	Impacto	Exemplos de mecanismos de prevenção
Programa	Relacionado a aspectos técnicos, eficiência e eficácia	Falha em alinhar os objetivos e os meios da política	Leva a uma falha evitável em cumprir as expectativas	Mais dados, pesquisas, informações e conhecimento. Melhores teorias e lições aprendidas sobre as melhores práticas de programas
Processo	Falhas na definição da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação de políticas e avaliação	Agendas governamentais exageradas ou sobrecarregadas, formulação de políticas deficiente, tomada de decisões falha, implementação com poucos recursos, avaliação assistemática	As políticas não conseguem completar o ciclo de políticas	Níveis mais altos de capacidade de assessoria política (por exemplo, melhor treinamento) e melhor gestão de processos e conhecimento sobre desenhos e processos institucionais
Política	Falhas executivas, legislativas, partidárias e eleitorais	Julgamentos adversos da competência governamental e das capacidades de liderança	Derrota eleitoral, deslegitimação e falhas de governança	Melhor integração de conselhos políticos e administrativos em todas as etapas do processo de políticas

Fonte: Howlett (2012, p. 550, tradução nossa)

Esse tipo de avaliação possibilita o diagnóstico de falhas no desenho da política, além de reunir informações que podem contribuir para o redesenho da própria política ou para a elaboração de políticas similares. Assim, a identificação dos resultados é essencial para o estudo do desenho de políticas, assim como para o funcionamento e combinação entre os demais elementos do *policy design*.

2.3 Estrutura Lógica do *Policy Design*

Segundo Lima *et al.* (2021), o campo de *policy design* tem se dedicado não só ao estudo de elementos específicos, mas também a estrutura lógica dos desenhos, investigando a dinâmica do funcionamento da política em termos de consistência, coerência e congruência. De forma geral, são examinados os seguintes aspectos: a coerência entre os objetivos, a consistência dos instrumentos e a congruência entre esses dois elementos do desenho. A coerência diz respeito à

relação entre os objetivos, permitindo verificar se podem ser perseguidos simultaneamente. A consistência, por sua vez, refere-se à capacidade dos instrumentos de funcionarem em conjunto e se reforçarem para alcançar os objetivos da política, apresentando baixo grau de conflito e contradição. Já a congruência relaciona-se à habilidade dos objetivos e instrumentos se apoiarem mutuamente na realização dos mesmos propósitos.

Nessa mesma linha, Van Geet *et al.* (2019) afirmam que a adequação do desenho está relacionada ao grau de cumprimento desses critérios. De acordo com o autor, as políticas públicas estão em constante evolução, em um processo contínuo de ajuste entre os objetivos propostos e os instrumentos de implementação. Dessa forma, o desenho é, por essência, transitório e seu ajuste inclui a coerência dos objetivos, a consistência dos instrumentos e a congruência entre eles. Além disso, os desenhos de políticas também podem se aperfeiçoar a partir dos legados deixados pelas escolhas feitas em desenhos anteriores.

Por outro lado, Kern e Howlett (2009) alertam que a combinação de políticas que são potencialmente incoerentes, inconsistentes e/ou incongruentes tem menor probabilidade de gerar resultados eficazes e sustentáveis, além de ser mais suscetível a produzir efeitos adversos e resultados inesperados. No entanto, alcançar consistência, coerência e congruência não deve ser encarado como uma tarefa gerencial simples, mas sim como um processo que envolverá intensas disputas políticas em relação à importância relativa de diferentes objetivos, bem como ao desenvolvimento e à aplicação de instrumentos apropriados para alcançá-los.

Assume-se, portanto, que a adequação do desenho é uma variável relevante para o melhor desempenho de uma política pública, acompanhando argumentos encontrados nos estudos de implementação e de avaliação (Lima *et al.*, 2021). Nesse sentido, Barbosa (2024) aponta uma evidente relação entre o *policy design* e as ferramentas de avaliação e monitoramento, argumentando que um desenho adequado é fundamental para a sustentabilidade da política, bem como para identificar eventuais falhas e suas correções.

2.4 Tipos de *Policy Design*

Segundo Howlett e Mukherjee (2018), o desenho de uma política pública enfrenta diversos desafios, como a escassez de recursos, a ineficiência burocrática, a definição de objetivos vagos, bem como falhas nos processos de implementação e de avaliação. Considerando isso, Peters (2018) sugere uma escala de maturidade em *policy design*, a qual avalia a adequação aos elementos formadores do desenho, e que segue apresentada na Figura 3. Essa distinção entre o desenho e as várias formas de não desenho é um passo importante para

entender as condições que permitem ou impedem mecanismos racionais na formulação de políticas públicas (Newman; Nurfaiza, 2022).

Figura 3 – Escala de *Policy Design*



Fonte: Adaptado de Peters (2018)

O desenho completo, embora seja raro, pode se manifestar na criação deliberada de políticas inovadoras e pioneiras, englobando todos os elementos essenciais do *policy design*. Esse processo, apesar de demandar mais tempo, levará a um desenho mais adequado para solucionar o problema em questão. Por outro lado, a formulação de uma política pode decorrer de reformulações ou substituições, o que corresponde ao segundo nível da escala de *policy design*. Essa abordagem pode ser mais sensata do que desenvolver algo completamente novo e pode resultar em políticas mais eficazes a longo prazo (Peters, 2018).

Ainda conforme Peters (2018), outra possibilidade de *policy design* é a transferência, que se refere à adoção de experiências bem-sucedidas de outros sistemas políticos. Cabe ressaltar, no entanto, que a eficácia da transferência não é garantida, pois depende da capacidade de adaptação da política aos contextos internos do país ou região que a recebe. Já o desenho acidental e experimental de políticas surge, geralmente, em períodos como guerras e crises socioeconômicas. Essas formulações decorrem da participação da sociedade civil ou de servidores públicos de níveis operacionais, em vez de serem determinadas intencionalmente pelos governos. Por fim, a ausência de um desenho apropriado, também conhecido como *non-design*, se revela quando um problema não é inserido na agenda pública, e as políticas atuais, ou até mesmo a falta delas, são mantidas.

Barbosa (2024) ressalta que a escala de maturidade proposta por Peters (2018) não se refere às chances de sucesso de uma política pública, mas sim à sua compatibilidade com os elementos essenciais do *policy design*. No entanto, Lima *et al.* (2022) adverte que as perspectivas de ausência de desenho são marcadas por uma significativa inconsistência e incoerência entre seus elementos constitutivos. Essas abordagens tendem a priorizar a harmonização de interesses, a minimização de conflitos e a busca por consenso viável, deixando em segundo plano a orientação para lidar com uma problemática social.

Além desses cinco tipos de desenho, outra perspectiva importante é o conceito de *anti-design*, proposto por Newman e Nurfaiza (2022). Esses autores argumentam que, no processo de formulação de políticas, há uma desconexão entre problemas, intervenções e resultados. Essa desconexão pode ser influenciada por forças políticas, mas também por fatores não políticos, como incompetência, corrupção ou tendências econômicas globais. Nesse cenário, os problemas sociais não são claramente definidos, os objetivos não se articulam e os resultados se tornam irrelevantes, pois não estão relacionados a nenhum propósito específico.

2.6 *Policy Design* no Brasil

Embora as produções sobre *policy design* tenham avançado nas últimas décadas, esse tema ainda é pouco explorado no Brasil. Ademais, a sistematização abrangente desse conhecimento pode contribuir para o desenvolvimento do campo da análise de políticas públicas no país (Lima *et al.*, 2021; 2022). Diante desse contexto, realizou-se uma busca no Portal de Periódicos da Capes e no *Scientific Electronic Library Online* (*SciELO*), focando em artigos publicados em português com a palavra-chave "*policy design*", a fim de incorporar estudos nacionais que empregaram essa perspectiva teórico-analítica. Foram encontrados onze artigos, publicados entre 2017 a 2025, cujas abordagens sobre o *policy design* são resumidas a seguir.

Corcetti e Loreto (2017) e Corcetti e Loreto (2019), por meio de diferentes perspectivas, mobilizaram as teorias da construção social e do *policy design* para analisar as lógicas, os pressupostos e as crenças presentes no contexto de uma política pública de igualdade de gênero. O primeiro estudo se dedicou à análise crítica dos discursos políticos que cercam a qualificação profissional dos beneficiários da política, enquanto o segundo investigou como esse grupo de beneficiários são percebidos e representados na perspectiva dos agentes implementadores da política. Dos Santos *et al.* (2021) também incorporaram a teoria da construção social como parte do *policy design* para examinar a construção social das imagens dos usuários de uma política de assistência social. A partir dessa análise, os autores identificaram que distintas imagens da população-alvo estiveram associadas aos diferentes momentos históricos da assistência social no Brasil.

Lima *et al.* (2021), por sua vez, realizaram uma ampla revisão da literatura sobre *policy design*, destacando os conceitos e as principais abordagens relacionadas a esse campo de estudo, além de propor uma agenda para pesquisas futuras. Entre as recomendações, os autores enfatizam a importância de investigar como estados e municípios adaptam os desenhos de

políticas de âmbito nacional, promovendo alterações nos elementos anteriormente estabelecidos e avaliando os resultados dessas mudanças. Eles também sugerem a análise dos processos de difusão de elementos de *design* entre estados, entre municípios e entre ambos.

Dois estudos se dedicaram a analisar diferentes conjuntos de elementos do *policy design*. Carvalho *et al.* (2022) avaliam as implicações da implementação de uma política pública para o setor farmacêutico nacional, examinando a combinação de elementos do *policy design* considerados principais por Schneider e Ingram (1997), quais sejam: os objetivos e problemas; os agentes e a estrutura de implementação; as populações-alvo, as regras e os instrumentos; e as lógicas e pressuposições. Já Vazquez e Schlegel (2022), em seus estudos, realizaram um mapeamento dos problemas, objetivos, instrumentos e resultados no desenho de duas políticas federais, com atenção especial para a congruência entre objetivos, instrumentos disponíveis e os instrumentos efetivamente adotados.

Outros dois estudos concentram-se nos instrumentos de implementação como foco de análise. Sylvestre e Tavora (2022) investigaram como a interseccionalidade pode ser incorporada nas políticas públicas voltadas para o setor audiovisual em nível municipal, tendo como ênfase o desenho dos instrumentos de implementação. Já Maia e Karruz (2023) examinaram as iniciativas voltadas para facilitar a transição dos alunos das escolas estaduais do Ceará para a educação superior, adotando a perspectiva do *policy design* para identificar os instrumentos adotados e como esses elementos específicos contribuem para a efetividade da política pública estudada.

Estudos mais recentes também têm utilizado a teoria do *policy design* como referência para suas análises. Andrade e Buta (2025), por exemplo, visando compreender o impacto da pandemia de Covid-19 na política nacional de cultura, recorreram, ainda que de forma complementar, à literatura sobre *policy design*. Já Brasil e Rocha (2025) estudaram o processo de seleção de instrumentos na elaboração do desenho de políticas voltadas à juventude. Esses autores enfatizaram a relevância da literatura sobre *policy design* para uma análise e interpretação mais eficaz das políticas públicas implementadas em diferentes contextos.

Por fim, é importante destacar que um dos trabalhos encontrados menciona o termo "*policy design*", mas não o utiliza como uma perspectiva de análise. Essa é a situação do estudo de Corrêa *et al.* (2020), que menciona a expressão *policy design* apenas para se referir ao processo de elaboração de políticas públicas. Isso pode indicar que a abordagem do *policy design* entendida como processo, em vez de conteúdo da política, embora ainda ocorra, é pouco significativo nos estudos nacionais.

Em síntese, é possível perceber que a teoria do *policy design* oferece, ao contexto brasileiro, uma perspectiva analítica que tem permitido analisar, de diferentes formas, uma variedade de políticas públicas setoriais. As primeiras pesquisas encontradas deram ênfase ao comportamento dos grupos beneficiários da política, integrando em suas análises a teoria da construção social das populações-alvo. Mais recentemente, os estudos passaram a utilizar o conceito de *policy design* para analisar a configuração dos diferentes elementos, principalmente instrumentos, bem como a estrutura lógica dos desenhos.

Após desenhadas, as políticas públicas se desdobram em planos, programas ou projetos sociais. Contudo, como já mencionado, a política pública está sujeita a futuros redesenhos. Especialmente no caso das políticas sociais, o processo de formulação deve se adaptar e inovar continuamente para enfrentar tanto os desafios novos quanto os antigos dadas as circunstâncias de incertezas e mudanças que caracterizam os problemas sociais. Nesse contexto, é relevante destacar a colaboração entre múltiplos atores e a necessidade de integração de diferentes abordagens como forma de assegurar a efetividade no desenho de políticas sociais (Chindarkar *et al.*, 2017).

A partir dessas considerações sobre o desenho de políticas públicas e considerando o objeto de estudo deste trabalho, é abordada, no tópico seguinte, a participação do terceiro setor nas políticas públicas brasileiras, que culminou na construção de um marco regulatório para as parcerias com organizações da sociedade civil.

2.7 Parcerias entre Administração Pública e Terceiro Setor: histórico e marco regulatório

Na segunda metade do século XX, o chamado “terceiro setor” se destacou nacional e internacionalmente devido ao seu desempenho na articulação de políticas públicas em diferentes níveis de governo. Sua função complementar ao Estado se tornou tão significativa que, em muitos contextos, é inconcebível desenvolver políticas sem a colaboração dessas organizações, cujas atividades se tornaram essenciais para promover uma sociedade mais participativa (Dias; Matos, 2012).

No Brasil, as entidades do terceiro setor, também chamadas de organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil, sempre fizeram parte do cenário social (Cabral, 2003). Embora seja difícil determinar exatamente quando essas organizações surgiram na sociedade brasileira, um marco importante foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, a Eco92, que pela primeira vez considerou essas entidades no campo político. Nas

palavras de Cruz (2014, p. 123): “Do ponto de vista da luta social, as organizações da sociedade civil foram incorporadas às análises da correlação de forças como atores políticos próprios somente a partir dessa época”. Desde então, como destacado por Juruena (2023), essas organizações têm expandido suas atividades no Brasil, seja de forma independente, com o apoio do mercado ou em parceria com a administração pública. Essa mudança destaca o reconhecimento do papel do terceiro setor na promoção de questões das áreas sociais, fortalecendo a participação da sociedade civil nas discussões políticas.

Entende-se como “sociedade civil” a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado (Bobbio, 2017). Já o termo “terceiro setor” começou a ser utilizado na década de 1970 nos Estados Unidos, referindo-se a um segmento da sociedade civil composto por entidades de fins públicos e não lucrativos (Alves, 2002) e que se caracteriza por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos (Di Pietro, 2016). Assim, esse setor da sociedade representa um espaço público não estatal em que ocorre a participação privada em assuntos de interesse público (Paludo, 2013).

Por sua vez, Fernandes (1994, p. 21) explica que os três setores da sociedade – Estado, mercado e terceiro setor - “interpenetram-se e condicionam-se de tal maneira que a definição exata de limites é motivo de controvérsias e variações no tempo e no espaço”, o que revela a complexidade das interações e a dificuldade em determinar fronteiras bem definidas. Sua composição pode ser definida como:

> [...] organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (Fernandes, 1997, p. 27).

Cabral (2003, p. 1) também enfatiza o caráter voluntário e social das ações realizadas pelo terceiro setor, que consiste em “um conjunto de organizações privadas, baseadas no trabalho associativo e voluntário, cuja orientação é determinada por valores expressos em uma missão e com uma atuação voltada ao atendimento de necessidades ou reivindicações sociais”. Nesse contexto, Rua (2014) adverte que as atividades privadas de interesse público desenvolvidas por essas organizações não se confundem com políticas públicas, uma vez que a participação de entidades privadas está condicionada às decisões tomadas por agentes governamentais. Essa distinção é crucial para entender o papel do terceiro setor na implementação de iniciativas sociais, já que suas ações complementam, mas não substituem, as responsabilidades do Estado.

As entidades do terceiro setor se relacionam com o Estado através de regulamentações próprias, uma vez que promovem iniciativas privadas em áreas onde o Estado também atua por meio de políticas públicas (Cabral, 2003). Nesse âmbito, a participação do terceiro setor é considerada uma condição fundamental para a gestão pública democrática e o exercício da cidadania, baseando-se em diversos dispositivos constitucionais (Calçada; Reck, 2020). Destaca-se, em especial, a disposição constitucional que determina que "o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurando, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas" (Brasil, 1988), reforçando a relevância da participação social na elaboração e gestão das políticas públicas.

Essas novas diretrizes constitucionais possibilitaram o compartilhamento de funções que não são exclusivas de Estado com as entidades do terceiro setor, contribuindo para uma gestão pública mais democrática. Contudo, a administração pública enfrentava dificuldades em realizar os investimentos necessários e cumprir eficientemente suas atribuições conforme estabelecido pela Carta Magna. Como consequência, foi publicada a Emenda Constitucional 19/1998, a qual se destaca como o principal instrumento legitimador da reforma administrativa no Brasil. Desde então, as relações entre Estado e terceiro setor foram sendo gradualmente modificadas por meio de leis e atos regulamentadores, permitindo a celebração de parcerias para a prestação de serviços de utilidade pública e assistenciais, com o incentivo e a supervisão do Estado (Alexandrino; Paulo, 2009).

Brayner e Da Silva Filho (2019) enfatizam que a inovação legislativa se tornou essencial para fomentar a participação social e fortalecer a sociedade civil. Além disso, Ceneviva e Farah (2012) argumentam que o terceiro setor desempenha um papel determinante na regulamentação de políticas públicas e na avaliação de seus impactos na sociedade, mesmo com a predominância do Estado como gestor dessas políticas. Em contrapartida, Buttenbender *et al.* (2022) afirmam que o setor público continua sendo a principal fonte de financiamento para as entidades que integram o terceiro setor, evidenciando a importância do Estado nas atividades sociais promovidas por essas organizações.

Segundo Juruena (2023), as parcerias entre o setor público e as entidades privadas sem fins lucrativos podem ocorrer de diversas formas e, dependendo dos objetivos, recebem nomes e características diferentes. O instrumento usual para a formalização dessas parcerias era o convênio, que também é utilizado para estabelecer responsabilidades mútuas entre os entes públicos. Com a reforma administrativa de 1995, que transferiu atividades não exclusivas do Estado para as Organizações Sociais (OS), passou-se a adotar os contratos de gestão, o que

permitiu a essas entidades o recebimento de fomento, bens e recursos públicos (Alexandrino; Paulo, 2009).

Além das OS, existem outros tipos distintos de entidades que também são integrantes do terceiro setor por seus vínculos com o Estado, que abrange:

> [...] as declaradas de utilidade pública, as que recebem certificado de fins filantrópicos, os serviços sociais autônomos (como Sesi, Sesc, Senai e outras entidades do chamado sistema S), os entes de apoio, as Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e as Organizações da Sociedade Civil (Di Pietro, 2016, p. 602).

Embora existam leis específicas que regulamentam cada uma dessas modalidades, os principais instrumentos de parcerias atualmente utilizados são os previstos pela Lei nº 13.019, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Essa legislação abrange as entidades do terceiro setor que firmam parcerias com a Administração Pública em qualquer nível de governo, visando a prestação de atividades de interesse público em regime de mútua colaboração. O conceito de Organização da Sociedade Civil (OSC) está definido na Lei, no seu artigo 2º, inciso I, que estabelece:

> a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros 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 (Brasil, 2014).

De maneira simplificada, pode-se afirmar que são consideradas organizações da sociedade civil as entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam lucros entre seus membros, aplicando seus recursos exclusivamente na realização de seu objeto social. Incluem, ainda, as sociedades cooperativas regulamentadas, aquelas que atendem pessoas em situação de vulnerabilidade e as que promovem iniciativas de combate à pobreza e geração de trabalho. Além disso, englobam organizações religiosas que se dedicam a projetos de interesse público e social, distintos de atividades exclusivamente religiosas.

Essas organizações, abrangidas pelo conceito de organizações da sociedade civil, ao estabelecer parcerias voluntárias com o ente público, estão sujeitas às normas definidas pelo MROSC, o que se denominou política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil. De acordo com Juruena (2023), essa legislação trouxe melhorias consideráveis para as parcerias entre a Administração Pública e as OSC, embora não se apliquem aos casos de legislações específicas. Nesse sentido, Di Pietro (2016) ressalta que essa limitação se deve ao fato de que não foi intuito do legislador revogar as leis anteriores que regulam as parcerias entre os setores público e privado no âmbito social.

É relevante destacar que a primeira tentativa do governo federal de estabelecer um marco jurídico para as OSC ocorreu em 1999, com a aprovação da Lei nº 9.7904, que criou as conhecidas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). No entanto, a adesão por parte das organizações não foi significativa, principalmente porque a lei impunha controle público sobre essas organizações sem garantir acesso efetivo aos recursos públicos. Apesar disso, com o primeiro governo Lula (2003–2011), houve um aumento nos investimentos públicos nas áreas sociais, o que fez com que as parcerias com as organizações da sociedade civil se multiplicassem, tornando-as estratégicas para a execução de políticas públicas (Cruz, 2014).

Ainda de acordo com Cruz (2014), com o aumento significativo dos investimentos públicos, sem a construção de um marco jurídico que fortalecesse as organizações da sociedade civil, as parcerias se tornaram alvo de campanhas difamatórias, especialmente da oposição, que buscou criminalizá-las. Como consequência, no início do primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff (2011-2014) foi criado um grupo de trabalho paritário entre o governo e essas organizações para desenvolver um marco regulatório sobre as formas e instrumentos de acesso a recursos públicos. Ao final dos trabalhos, foi sancionada a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que marcou o início da política de fomento, colaboração e cooperação entre as administrações públicas e as organizações da sociedade civil.

2.8 Política de Fomento, Colaboração e Cooperação com Organizações da Sociedade Civil

De acordo com Conforto (1998, p. 31), o marco regulatório de uma política pública pode ser definido como:

> [...] o conjunto de regras, orientações, medidas de controle e valoração que possibilitam o exercício do controle social em atividades de serviços públicos, gerido por um ente regulador que deve poder operar todas as medidas e indicações

> necessárias ao ordenamento do mercado e à gestão eficiente do serviço público concedido, mantendo, entretanto, um grau significativo de flexibilidade que permita a adequação às diferentes circunstâncias que se configuram.

Essa combinação de rigidez nas normas e flexibilidade nas práticas implica que, embora existam regras e procedimentos a serem seguidos, o ente público, em quaisquer esferas, deve ter a capacidade de adaptar suas abordagens de acordo com as particularidades de cada situação. No entanto, não é raro observar uma considerável divergência entre o que as legislações determinam e a prática na gestão pública, o que pode resultar em inconsistências na implementação de agendas políticas mais amplas, como é o caso da política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil instituída pelo MROSC.

A agenda MROSC foi inserida no Plano Plurianual (PPA) de 2016-2019, por meio do Programa "Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública", que abrange as principais iniciativas relacionadas ao tema. A primeira iniciativa refere-se à implementação da Lei nº 13.019 por meio de ações normativas, do desenvolvimento de mecanismos operacionais, além da capacitação e divulgação dos novos princípios e regras que regem as parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil. Outra iniciativa é a produção de conhecimento e a gestão de informações sobre essas organizações e suas colaborações com a administração pública. Por fim, busca-se promover a sustentabilidade das parcerias, por meio do desenvolvimento de uma agenda normativa voltada para a simplificação e desburocratização da relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil (Brasil, 2016).

A construção dessa ampla agenda política teve início no ano de 2011, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), cuja mobilização ao longo dos anos culminou na aprovação da Lei nº 13.019, em 31 de julho de 2014. Até então, não existia um marco regulatório unificado em nível nacional sobre as parcerias, o que gerava um ambiente de insegurança jurídica devido à sobreposição de diversas normas. Lopes *et al.* (2019) ressaltam que, entre 2011 e 2014, ocorreram avanços institucionais significativos, como a consolidação do diálogo com as organizações da sociedade civil por meio da Plataforma por um Novo Marco Regulatório e a participação em fóruns de debate, onde as parcerias entre Estado e OSC foram amplamente discutidas.

No entanto, conforme argumentam Mendonça e Falcão (2016), nem todas as recomendações do GTI foram aceitas, resultando em uma proposta de lei que buscou acomodar diferentes interesses. Em sua redação original, segundo os autores, a Lei nº 13.019 adotou uma lógica procedimental que impôs exigências difíceis de serem cumpridas tanto pela administração pública quanto pelas OSC. Essa abordagem gerou desafios significativos para a

operacionalização das parcerias e provocou mobilizações em busca de revisões e melhorias na norma. Com isso, houve o adiamento da entrada em vigor da Lei, que inicialmente seria em 90 dias, e o seu retorno ao legislativo, onde passou por diversas emendas para tentar atender às demandas apresentadas.

Em 14 de dezembro de 2015, foi publicada a Lei nº 13.204, que alterou significativamente a redação original da Lei nº 13.019, revogando ou flexibilizando vários requisitos antes contidos no MROSC. Entre as principais mudanças, destaca-se a simplificação das exigências para a elaboração do plano de trabalho, que passa a adotar parâmetros mínimos de aferição de resultados, em vez de exigir a definição de indicadores quantitativos e qualitativos. Além disso, foram implementadas prestações de contas simplificadas para todas as parcerias. Segundo Mendonça e Falcão (2016), essas alterações representaram uma "virada de mesa" nas relações do poder público com as organizações da sociedade civil, afastando-se do mero reforço do controle formal para a promoção das parcerias.

Por outro lado, a mesma Lei nº 13.204 ampliou os tipos de parcerias que escapam ao regime do MROSC, entre elas: os convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos; e os termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público. Para Di Pietro (2016), é inegável que a exclusão dessas modalidades de parceria restringiu de forma significativa o âmbito de aplicação do MROSC. Além disso, a autora destaca que o MROSC prioriza a moralização das parcerias, especialmente no que se refere à gestão de recursos públicos, o que torna a redução de seu alcance ainda mais preocupante. Mendonça e Falcão (2016) acrescentam que essa exclusão das regras do MROSC para diversas modalidades de contratos de parceria compromete ainda a coordenação institucional e a segurança jurídica dessas relações.

Após diversas emendas, a Lei nº 13.019 entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016 para a União, Estados e Distrito Federal, e em 1º de janeiro de 2017 para os Municípios. Essa legislação estabeleceu novos instrumentos jurídicos para a formalização das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, quais sejam: os termos de Fomento e de Colaboração para parcerias com recursos financeiros e o Acordo de Cooperação para aquelas sem recursos financeiros. Nesses instrumentos jurídicos, são incluídos os planos de trabalho aprovados pela administração pública e desenvolvidos pelas OSC por meio da implementação de atividades ou projetos.

Os conceitos de atividade e projetos são definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da seguinte forma:

> Atividade: é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.
> Projeto: é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo. [...]. (Brasil, 2021, p. 77).

Essas parcerias são desenvolvidas em cinco etapas principais, conforme apresentado na Figura 4: planejamento; seleção de propostas; formalização e execução; monitoramento e avaliação; e a prestação de contas.

Figura 4 – Etapas MROSC



Fonte: Adaptado de Lopes *et al.* (2016)

Com base no MROSC, o início de uma parceria se dá pelo planejamento das ações a serem firmadas entre administrações públicas e organizações da sociedade civil. Segundo Lopes *et al.* (2016), nessa etapa, cada uma das partes envolvidas deve considerar o que se pretende alcançar com a parceria, refletindo sobre a estrutura administrativa necessária e, especialmente, sobre as metas e resultados que devem ser atingidos. Nessa fase, o plano de trabalho representa um importante instrumento de implementação do MROSC, com seus requisitos descritos no Art. 22 da Lei, que determina:

> I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou

> dos projetos abrangidos pela parceria; III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas [...] (Brasil, 2014).

Em um segundo momento, as propostas mais adequadas à execução do objeto da parceria são selecionadas por meio do procedimento de chamamento público, que apenas não é obrigatório nos casos justificáveis de dispensa ou inexigibilidade previstos na Lei. O chamamento público é considerado uma medida de transparência e de incentivo à gestão pública democrática, além de ampliar as possibilidades de acesso das OSC aos recursos públicos (Lopes *et al.*, 2016). De modo geral, as diretrizes para a realização do chamamento público, elencadas nos artigos 23 a 27, buscam a definição de critérios mais objetivos para o controle dos resultados das parcerias.

Após a seleção das propostas, as parcerias entre administração pública e organizações da sociedade civil são formalizadas mediante a celebração de termos de fomento ou de colaboração, ou acordos de cooperação, em que se estabelecem as condições para a execução de cada parceria. A partir disso, dá-se início a etapa de execução, que se refere à realização das atividades planejadas. Lopes *et al.* (2016) destacam que, nessa etapa, é essencial as organizações apresentarem metas claras para o cumprimento do objeto das parcerias, as quais servirão de parâmetros para a aferição dos resultados.

Na etapa seguinte, a administração pública passa a adotar procedimentos de monitoramento das atividades desenvolvidas pelas OSC e, ao final, realiza a avaliação do cumprimento do objeto da parceria. Lopes *et al.* (2016) ressaltam que o monitoramento e avaliação são procedimentos fundamentais para a gestão de cada parceria, pois contribui para o alcance dos seus resultados e, consequentemente, para a reorientação das atividades propostas. Além disso, a Lei prevê a possibilidade de criação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO), de composição paritária entre representantes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar ações voltadas ao fortalecimento das parcerias.

Na última etapa é realizada a apresentação da prestação de contas pelas organizações da sociedade civil, tendo em vista o encerramento da parceria ou a cada final de exercício. Trata-se de relatório que contenha informações detalhadas sobre as atividades realizadas ao longo da parceria e, em muitos casos, sobre os recursos financeiros transferidos. Essa prestação de contas deve ser feita no formato eletrônico, permitindo a visualização por qualquer interessado e devendo abranger os seguintes aspectos:

> Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas (Brasil, 2014).

Desse modo, pode-se afirmar que a análise da prestação de contas pelo gestor público busca a satisfação do objeto da parceria, por meio da priorização do controle de resultados. Para Lopes *et al.* (2016), essa lógica do MROSC favorece o desenvolvimento de um bom planejamento pelas organizações da sociedade civil e uma execução cuidadosa, contribuindo assim para o alcance das metas estabelecidas nos respectivos planos de trabalho pactuados com o poder público.

Essas normas gerais do MROSC se aplicam a todos os níveis da administração pública, cabendo a cada ente da federação a responsabilidade pela regulamentação específica dentro de sua competência. Segundo Donnini (2020), é importante considerar que a competência regulamentar vai além das matérias expressamente indicadas pela lei. Ela pode abranger qualquer assunto que necessite de diretrizes complementares e relevantes para a correta execução da lei por parte de cada um dos entes federativos. Nessa linha, Marrara e Cesário (2016) defendem que os detalhamentos normativos subnacionais são essenciais para que o conteúdo da política nacional "se dinamize e não se enrijeça a ponto de perder sua utilidade em determinada parte do território nacional por falta de aderência à realidade ou às concepções dos agrupamentos populacionais que sustentam o Estado" (p. 48). Ademais, no âmbito regional e local, cada ente federativo é responsável pelo controle da execução da política de fomento, colaboração e cooperação, assim como pelo alcance dos objetivos propostos nas suas relações de parceria.

Contudo, conforme apontado por Holanda e Mendonça (2021), o processo de implementação do MROSC tem avançado de forma desigual entre União, Estados e municípios, e ainda não está completo. Isso decorre do fato de haver muitos desafios a serem enfrentados pelas administrações públicas para que as regulamentações do MROSC sejam efetivamente incorporadas aos contextos das parcerias. Donnini (2020) afirma que um desses desafios é superar uma cultura de controle estritamente formal, que predominou sob a legislação de convênios, e promover uma abordagem de controle orientado a resultados, que é a principal proposta do MROSC. Além disso, é relevante destacar que, na percepção dos gestores públicos, a Lei nº 13.019/2014 vem trazendo melhorias para a relação com as OSC, mas ainda é necessário desenvolver capacidades e entendimentos tanto por parte do poder público quanto das organizações da sociedade civil (Mendonça, Boas & Leichsenring, 2020).

Especificamente em relação à municipalização do MROSC, que é o foco deste estudo, alguns autores identificaram os principais desafios para sua implementação. De Araujo *et al.* (2019) ressaltam que, na ausência de uma coordenação federativa e de transparência, a integração nacional proposta pelo MROSC tende a resultar em fragmentação. Já De Oliveira e Gonçalves (2020) apontam que a sustentabilidade e a autonomia das instituições são desafios fundamentais para maximizar suas capacidades propositivas na interação com o poder público. Por sua vez, Lara (2022) argumenta que, embora a regulação das parcerias seja vista como um dispositivo técnico, na verdade, trata-se de um processo fortemente político que molda as ações governamentais e que apresenta efeitos específicos.

No próximo capítulo, considerando o propósito de analisar o desenho da política de fomento, colaboração e cooperação em um contexto local de gestão, é apresentada a metodologia utilizada nesta pesquisa.

3. METODOLOGIA

De modo geral, pode-se definir uma pesquisa como um conjunto de ações destinadas a promover novas descobertas e estudos em uma área específica, sendo um processo metodológico de investigação que utiliza procedimentos científicos para buscar respostas a um problema. Para seu desenvolvimento, é necessário explicar, de forma detalhada, os princípios teóricos e metodológicos, assim como os métodos empregados para alcançar os resultados esperados (De Sousa; Dos Santos, 2020).

Esta pesquisa em específico se utiliza de uma abordagem essencialmente qualitativa, orientada ao estudo de caso da política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil no âmbito das parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG. Segundo Creswell (2014, p. 49-50), a pesquisa qualitativa enfatiza o processo investigativo, fundamentando-se em "pressupostos e o uso de estruturas interpretativas/teóricas que informam o estudo dos problemas da pesquisa, abordando os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano". Essa abordagem, por meio do estudo de caso, realiza uma análise exaustiva de um ou poucos objetos de pesquisa, possibilitando um conhecimento detalhado que seria difícil de alcançar por outros métodos (Gil, 2002).

A escolha de Belo Horizonte como estudo de caso se justifica por diferentes razões. Primeiro, trata-se da capital do Estado de Minas Gerais, com população estimada em cerca de 2,4 milhões de habitantes, sendo a sexta maior aglomeração urbana do país (IBGE, 2022). Por seu elevado contingente populacional, as capitais estaduais não raro necessitam ampliar sua capacidade de equipamentos e serviços, demandando da participação de diferentes segmentos da sociedade civil. Além disso, trata-se de um município que foi um dos pioneiros na implementação do MROSC, sendo considerado uma referência para iniciativas semelhantes em todo o país. Outro fator determinante é que a prefeitura do município disponibiliza, em seu portal eletrônico (https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias), dados específicos e detalhados de suas parcerias realizadas com organizações da sociedade civil, incluindo a quantidade de parcerias realizadas, as modalidades de contratação e os recursos financeiros envolvidos.

Em relação aos objetivos, trata-se de uma pesquisa de natureza eminentemente descritiva, dado que busca descrever os elementos que formam o desenho da política de fomento, colaboração e cooperação implementada no município de Belo Horizonte/MG,

apresentando as implicações desses elementos do desenho no perfil das parcerias municipais. Segundo Zanella (2011), a pesquisa descritiva tem o objetivo de compreender a realidade estudada, suas características e problemas. Gil (2002) ainda destaca que, além de identificar a existência de relações entre variáveis, essa abordagem permite determinar a natureza dessas relações, o que é feito principalmente por meio da utilização de técnicas padronizadas para a coleta de dados.

Para orientar os procedimentos da investigação, foi traçado o percurso metodológico representado pela Figura 5, que descreve as etapas, os procedimentos e os métodos a serem utilizados na condução desta pesquisa. De acordo com Franco (2021), os passos envolvidos em uma investigação científica devem garantir a adequada integração entre teoria, coleta, análise e interpretação dos dados. Nesse momento, definem-se os caminhos que o pesquisador deve percorrer, especialmente no que diz respeito à produção e análise dos dados, o que exige assertividade para não comprometer o desenvolvimento da pesquisa (Valle; Ferreira, 2025).

Figura 5 - Percurso Metodológico



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Inicialmente, foi realizada a coleta de dados por meio de uma pesquisa documental. Conforme indicado por Zanella (2011), a pesquisa documental tem como objetivo aprofundar o conhecimento sobre o tema em questão, e se caracteriza por utilizar materiais ainda não analisados ou que podem ser adaptados aos objetivos da pesquisa. As fontes de informações são variadas e dispersas, e a principal vantagem desse levantamento é que os documentos oferecem uma fonte rica e estável de dados (GIL, 2002).

A principal fonte de dados consistiu nas normas legais, especialmente a Lei Federal nº 13.019/2014 e os dois decretos de regulamentação editados pelo município de Belo Horizonte/MG. Além disso, foram utilizados dados disponíveis nas páginas de internet da prefeitura como atas de reuniões, regimentos, resoluções, relatórios de atividades, materiais didáticos, bem como a base de dados do Sistema Unificado de Contratos e Convênios - SUCC. De forma complementar, foram coletados dados provenientes de materiais de divulgação publicados pelo governo federal e prefeitura, incluindo cursos de capacitação, treinamentos, seminários e entrevistas com gestores e beneficiários. Essa base de dados foi utilizada para descrever detalhadamente a estrutura local do desenho da política de parcerias, além de compilar informações sobre o histórico dessas iniciativas no munícipio. A coleta foi realizada de forma *online,* entre abril e junho de 2025, totalizando 99 documentos referentes aos anos de 2014 a 2024, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 - Documentos analisados na pesquisa documental

Tipos de documento	Conteúdo	Ano	Qtde.
Legislações	Lei Federal n. 13.019 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.	2014	05
	Decreto Municipal n. 16.746 - dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências.	2017	
	Decreto Municipal n. 19.013 - altera os Decretos nº 16.746, de 10 de outubro de 2017, e nº 18.951, de 29 de janeiro de 2025, e dá outras providências.	2025	
	Regimento interno e Resolução n. 01/2019 do CONFOCO-BH	2019	
Atas de reuniões	Atas de reuniões ordinárias, seminários e encontros do CONFOCO-BH	De 2017 a 2024	64
Manuais	Normas gerais e procedimentos específicos para a execução das parcerias municipais.	2021	03
Planilha das parcerias cadastradas no Sistema Unificado de Contratos, Convênio e Congênere (SUCC)	Registro de todas as parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG, incluindo: objeto, órgão responsável, tipo de contrato, período de vigência, fornecedor, recursos envolvidos etc.	De 2011 a 2024	01
Materiais de divulgação	Documentos oriundos de capacitações, treinamentos, seminários, entrevistas etc.	De 2017 a 2024	26

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Após a coleta, foram combinadas as análises de conteúdo e de desenho. A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que tem como objetivo "classificar e categorizar qualquer

tipo de conteúdo, reduzindo suas características a elementos-chave, de modo que sejam comparáveis a uma série de outros elementos" (Carlomagno; Rocha, 2016, p. 175), sendo, portanto, uma ferramenta importante para análise sistematizada dos documentos. A análise de conteúdo "trabalha com a noção de tema, o qual está ligado a uma afirmação a respeito de determinado assunto; comporta um feixe de relações e pode ser graficamente representada por meio de uma palavra, frase ou resumo" (Gerhardt *et al.*, 2009, p. 84). Assim, o material analisado será organizado e seu conteúdo categorizado, agrupando aqueles semelhantes em categorias mais abrangentes (Franco, 2021).

As categorias analíticas foram estabelecidas com base no referencial teórico do *policy design*, identificando os principais elementos do desenho da política de fomento, colaboração e cooperação, com destaque para a relação entre os objetivos e instrumentos. Para Howlett (2014), os objetivos e instrumentos são centrais na análise de políticas públicas, ocupando lugar de destaque na perspectiva do desenho. Os objetivos representam as ambições e a intencionalidade do governo em resolver um determinado problema, enquanto os instrumentos são os meios utilizados para alcançar esses objetivos (Howlett; Rayner 2007). No caso da política de fomento, colaboração e cooperação em estudo, os elementos categorizados como instrumentos foram as ferramentas e técnicas apontadas no marco regulatório das parcerias, bem como os procedimentos adotados para a efetivação dessas parcerias.

Nesta etapa, foi avaliado o nível de congruência entre os objetivos e os instrumentos de implementação, ou seja, a habilidade desses dois elementos de se apoiarem mutualmente (Lima *et al.,* 2022). A análise de congruência fundamentou-se nos três níveis de alinhamento propostos por Soares (2023), conforme ilustrado na Figura 6. Buscou-se identificar o nível de congruência entre os principais objetivos da política pública em estudo e os instrumentos de implementação adotados nas parcerias, bem como compreender se os objetivos propostos podem ser atingidos por meio dos instrumentos escolhidos.

Figura 6 - Classificação dos níveis de congruência entre objetivos e instrumentos.



Fonte: Adaptado de Soares (2023).

De forma complementar, buscou-se descrever quantitativamente o perfil das parcerias do município de Belo Horizonte/MG, comparando, inclusive, os períodos antes e depois da implementação do MROSC, tomando como referência o ano de 2017, que corresponde ao início da vigência na esfera municipal. Em seguida, foram analisados e comparados os principais resultados obtidos sobre as parcerias estabelecidas após a implementação do MROSC com aquelas firmadas nos anos anteriores à entrada em vigor desse marco regulatório, com o intuito de identificar sua influência na efetivação dessas parcerias.

Para a análise do perfil das parcerias, foi estabelecido um recorte temporal circunscrito ao período de 2011 a 2024. O início em 2011 se deu por conta da disponibilidade dos dados em portal aberto da prefeitura. O tratamento dessa base de dados permitiu a geração de tabulações e representações gráficas para um conjunto pré-estabelecido de variáveis, tais como a frequência de parcerias firmadas com o município e os tipos de contratos, além do total de recursos públicos transferidos para as OSC no período em estudo. Esses resultados foram analisados em conjunto com os resultados específicos sobre o *policy design* da política de fomento, colaboração e cooperação do município.

Por fim, com base nos resultados obtidos, foi elaborado, como produto técnico, uma cartilha, contendo as principais orientações consideradas relevantes para prefeituras municipais, especialmente aquelas que não apresentem um aparato e/ou um corpo técnico especializado, como ocorre com as principais cidades do país. Essas orientações foram formuladas com o objetivo de contribuir com a execução de políticas públicas municipais por meio do aprimoramento de suas parcerias com organizações da sociedade civil.

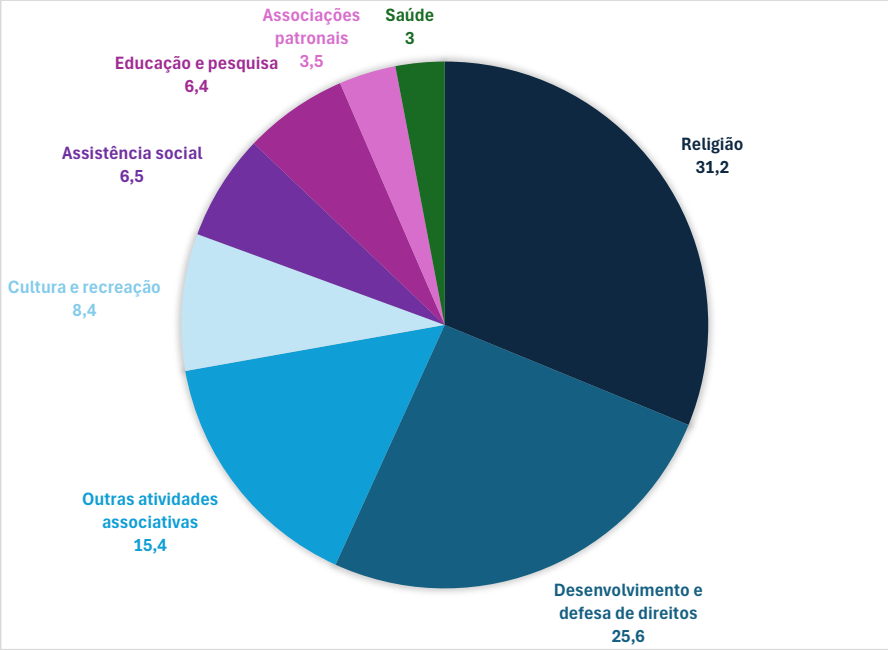
Os resultados, obtidos a partir dessas análises, são apresentados e discutidos no capítulo 4.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O município de Belo Horizonte/MG, como grande parte das metrópoles do país, enfrenta uma série de desafios sociais e econômicos, consequência, em boa medida, de seu acelerado e desigual processo de urbanização, especialmente a partir da metade do século XX. Para lidar com esses desafios, os gestores municipais têm recorrentemente buscado parcerias com organizações da sociedade civil para desenvolver políticas públicas em diversos segmentos de interesse público, como assistência social, saúde, educação, esporte, cultura, direitos humanos e meio ambiente.

Em relação a essas parcerias, Belo Horizonte/MG ocupa a quarta posição nacional em repasses financeiros para as OSC, com uma média anual de R$ 82.033.481,39. Além disso, o município se destaca ao ocupar também a quarta posição em número de organizações, contando com cerca de 11.936 OSC ativas em seu território. Em relação às finalidades de atuação, o Gráfico 1 evidencia a diversidade de segmentos em que essas organizações estão inseridas, com destaque para as áreas relacionadas à religião e ao desenvolvimento e defesa de direitos. Essas duas categorias juntas representam aproximadamente 60% das organizações localizadas no município.

Gráfico 1- Distribuição percentual por áreas de atuação das OSC situadas no município de Belo Horizonte/MG, 2023



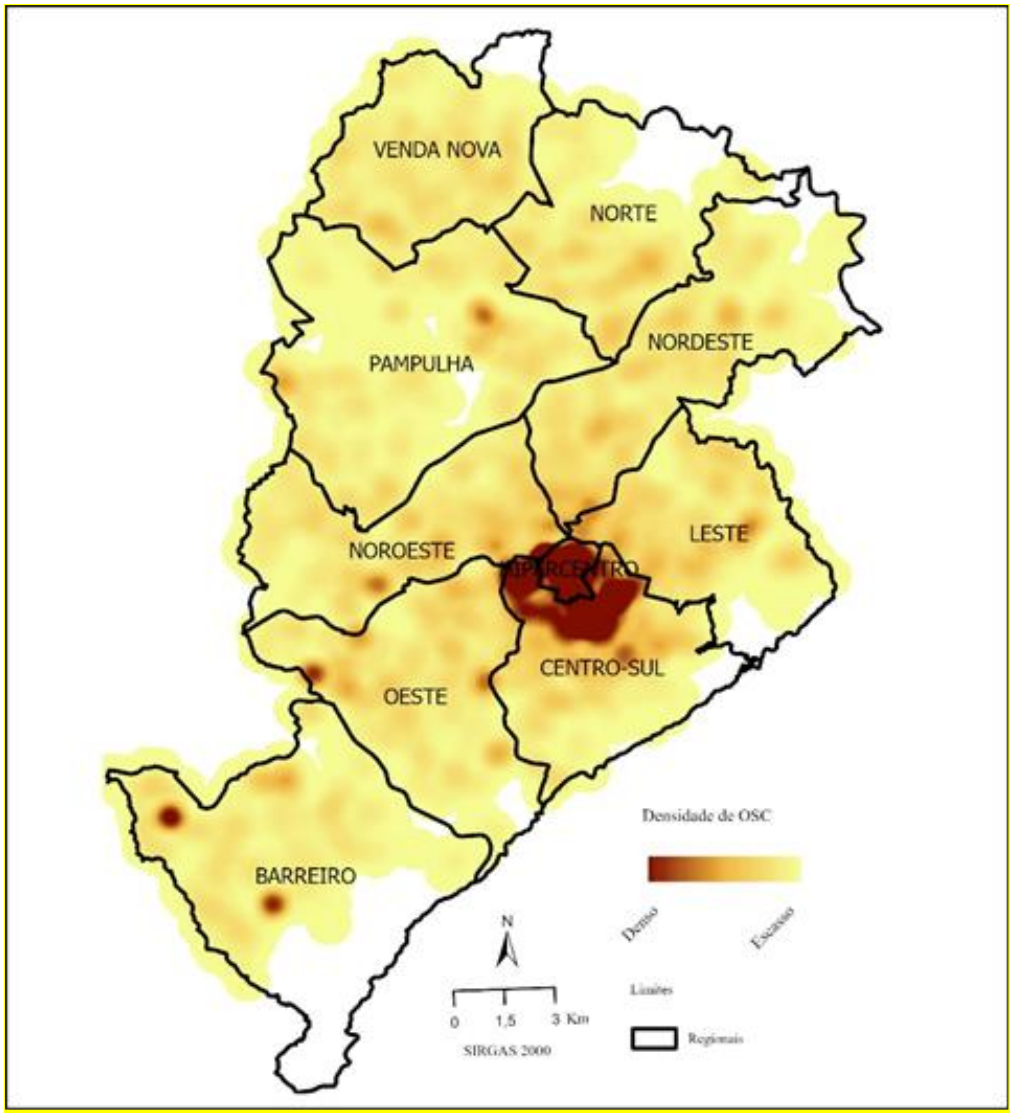
Fonte: Adaptado de IPEA (2023)

Ainda como representado no Gráfico 1, as organizações cuja principal finalidade é de natureza religiosa são predominantes no município de Belo Horizonte/MG, envolvendo 31,2% do total de OSC. Essa participação é semelhante à média nacional para essa categoria, que é de 33,93%. A participação dessas entidades religiosas em ações sociais é historicamente reconhecida no Brasil, especialmente na área de saúde (Pereira, 2021). É oportuno destacar, no entanto, que essas organizações estão aptas a firmar parcerias com as administrações públicas somente para o desenvolvimento de iniciativas não estritamente religiosas, estabelecendo objetivos que estejam alinhados com o interesse público e social.

Outra área de atuação relevante em Belo Horizonte/MG diz respeito ao desenvolvimento e à defesa de direitos, que abrange 25,6% do universo das organizações. Esse grupo é formado por diversos tipos de associações que atuam em várias frentes relacionadas ao desenvolvimento social e à promoção de direitos, incluindo: a defesa do meio ambiente, o desenvolvimento rural e agrícola, o desenvolvimento comunitário, e a proteção dos direitos de grupos e minorias, como crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, população indígena, negros e mulheres. Além disso, estão incluídas as cooperativas habitacionais, comissões de formaturas e associações de apoio a pessoas com diferentes doenças, entre outras.

Contudo, afora essa expressiva variedade de finalidades de atuação, como representado na Figura 7, há forte concentração espacial dessas organizações sediadas na área central do município, especialmente no chamado Hipercentro e em parte da Regional Centro-Sul. Nas demais Regionais da capital mineira existem pontos de localização dispersos. Essa dispersão geográfica evidencia a existência de uma ampla cobertura de organizações da sociedade civil situadas no município de Belo Horizonte/MG. Por outro lado, a maior concentração de OSC nas áreas centrais pode ser atribuída à alta densidade populacional dessas regiões, que, por sua vez, apresentam uma significativa concentração de instituições, comércios e serviços. Na mesma Figura 7, também se observa pontos significativos de concentração de OSC nas regionais administrativas Oeste e Barreiro, que correspondem às duas áreas mais populosas da cidade, de acordo com os dados do censo 2022. Essa realidade indica que as organizações da sociedade civil tendem a se estabelecer em locais onde a demanda por seus serviços é mais alta, possibilitando um impacto mais significativo nas comunidades onde desenvolvem suas ações e parcerias.

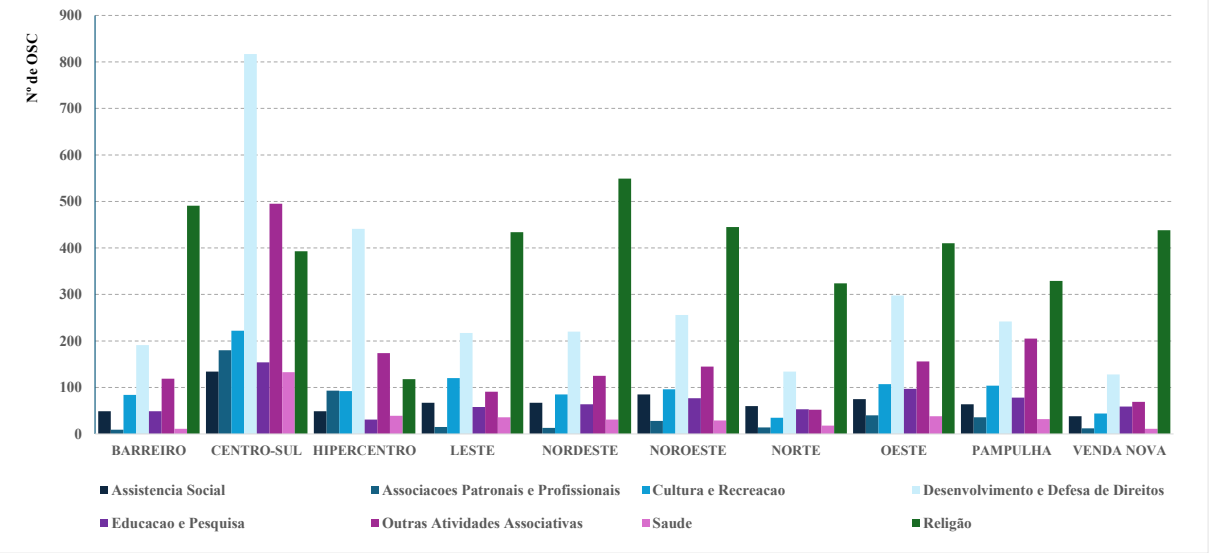
Figura 7 - Distribuição espacial das OSC no munícipio de Belo Horizonte/MG, 2023.



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do IPEA (2023), disponíveis em: https://mapaosc.ipea.gov.br/base-dados

Ao analisar o Gráfico 2, que apresenta a distribuição das áreas de atuação das OSC em cada uma das regionais administrativas de Belo Horizonte/MG, é possível notar que, apesar da predominância das organizações vinculadas à religião, as áreas de desenvolvimento e defesa de direitos são significativamente predominantes nas regionais que possuem uma maior concentração de OSC (Hipercentro e Centro-Sul). Além disso, essas duas regionais apresentam uma distribuição mais homogênea em relação às finalidades de atuação. Esses dados sugerem que as organizações da sociedade civil estão localizadas estrategicamente nas regiões da cidade, adaptando suas ações aos contextos locais.

Gráfico 2- Número de OSC por regionais e áreas de atuação, Belo Horizonte/MG, 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do IPEA (2023), disponíveis em: https://mapaosc.ipea.gov.br/base-dados

Outro ponto relevante é que, embora as proporções variem consideravelmente, cada regional de Belo Horizonte/MG conta com representantes de todas as finalidades de atuação analisadas, indo além das categorias de religião e de desenvolvimento e defesa de direitos. A presença diversificada de áreas de atuação reforça a necessidade de que as parcerias estabelecidas com o município incluam organizações de diferentes segmentos, de modo a incentivar a implementação de iniciativas de acordo com as particularidades de cada contexto regional. Por exemplo, enquanto algumas regiões da cidade podem necessitar de mais serviços voltados à educação e capacitação profissional, outras podem destacar a importância de iniciativas de saúde, cultura ou assistência social. Além disso, ao promover diferentes tipos de iniciativas, as parcerias locais se tornam mais robustas, proporcionando um suporte mais abrangente que atenda a múltiplas dimensões das demandas sociais.

Nas próximas duas seções, são apresentados os resultados específicos da análise referente ao *policy design* da política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil (item 4.1) e a evolução do perfil das parcerias antes e depois da implementação do MROSC (item 4.2) no município de Belo Horizonte/MG.

4.1 Desenho da Política de Fomento, Colaboração e Cooperação com Organizações da Sociedade Civil: problemas, objetivos, instrumentos e beneficiários

Ao examinar o contexto histórico recente, como detalhado no referencial teórico, nota-se que as parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil são uma política de longa data, que se intensificou na década de 1990. Antes regidas por um conjunto disperso de normas, assumiram novo formato após a implementação de um marco regulatório, que instituiu a política de fomento, colaboração e cooperação. A evolução das políticas públicas para o terceiro setor, ao promover um acesso mais democrático aos recursos públicos e incentivar a formação de parcerias com uma variedade maior de organizações, possibilitou a participação efetiva da sociedade no ciclo das políticas públicas e facilitou a realização dos objetivos dessas organizações por meio de suas parcerias com o Estado.

Na escala de Peters (2018), esses redesenhos das políticas públicas relacionadas às parcerias com organizações da sociedade civil se posiciona no segundo nível de maturidade em *policy design*. Esse nível indica que, embora a política de fomento, colaboração e cooperação não tenha sido elaborada de forma integral (desenho completo), a criação de novos formatos para as parcerias com as OSC tem o potencial de gerar resultados mais eficazes. Isso se deve ao fato de que substituir uma política existente por outra é, em geral, considerada uma abordagem mais eficiente do que a elaboração de uma política pública totalmente do zero.

Após identificar o tipo de *policy design* relacionado à política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil, busca-se agora identificar os principais problemas sociais que deram origem à formação da agenda política que estabeleceu esse novo (re)desenho das parcerias.

4.1.1 Identificando problemas

Conforme já apresentado, as discussões sobre os problemas sociais são fundamentais nos processos de políticas públicas, servindo tanto como justificativas quanto como objetivos para os desenhos de políticas (Lima *et al.,* 2021, 2022). Esse elemento, no entanto, nem sempre se apresenta de forma clara para os formuladores de políticas (Peters, 2018) e, para ser incluído na agenda pública, é necessário que se transforme em um problema de cunho político (Dias; Matos, 2012). Reitera-se, ainda, que a percepção de um problema resulta das interações entre os atores públicos e privados envolvidos, sendo moldada por um contexto social específico (Muller; Surel, 2002). Sendo assim, para a análise deste elemento que forma o (re)desenho da

política de fomento, colaboração e cooperação geral e de Belo Horizonte/MG em específico, foram considerados os eventos mais relevantes que precederam a construção do marco regulatório das OSC.

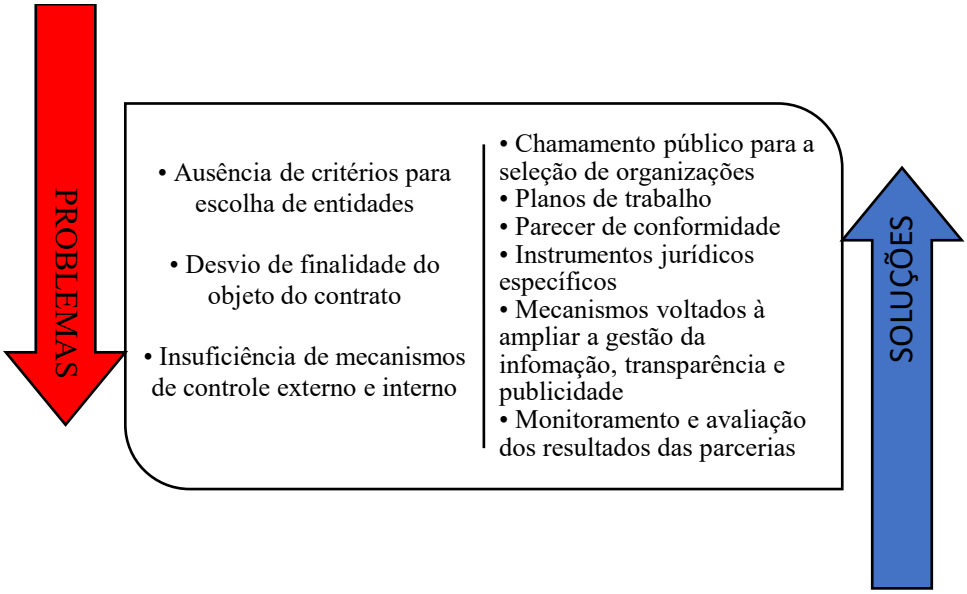
A política de parcerias entre Estado e terceiro setor foi desenvolvida em um contexto de ineficácia do Estado, que não estava conseguindo atender às necessidades da população de forma eficaz em áreas como assistência social, educação e saúde. Outro fator relevante foi a falta de recursos aos serviços públicos, pois o Estado não tinha recursos suficientes para atender às necessidades da população e precisava de apoio de entidades privadas para complementar suas ações sociais. Além disso, as organizações da sociedade civil precisavam de apoio para desenvolver suas capacidades e melhorar sua eficácia em atender às necessidades da população.

Dez anos antes da implementação da política de fomento, colaboração e cooperação do município de Belo Horizonte/MG, as parcerias entre o Estado e o terceiro setor foram investigadas no Congresso Nacional, em um processo denominado Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como “CPI das ONGs". Instaurada em 2007, teve como objetivo apurar denúncias, especialmente relacionadas ao uso de recursos públicos. A criação dessa CPI contou com a mobilização de diversos atores políticos, incluindo a opinião pública, veículos de mídia e movimentos sociais que criticavam determinadas práticas das organizações que mantinham parcerias com o Estado. Ao final dos trabalhos, em 2010, foi proposta a criação de um marco legal para regular as parcerias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com as organizações da sociedade civil.

Com base nos debates da CPI das ONGs e nas discussões subsequentes entre os atores envolvidos, foi elaborado o projeto de lei que resultou no MROSC (Lopes, 2019). Pode-se afirmar, portanto, que a construção do MROSC foi, em boa medida, uma resposta a um processo político de articulação que visava aprimorar o ambiente jurídico e institucional das OSC no país. Isso corrobora a argumentação de Capella (2018) em relação à natureza política envolvida nas discussões sobre os problemas sociais. Segundo a autora, a definição de problemas é uma questão central no conflito político, configurando-se, portanto, como uma definição essencialmente política.

As principais questões identificadas no processo político que antecedeu a publicação do MROSC, as quais fundamentaram a elaboração do desenho da política de fomento, colaboração e cooperação com as organizações da sociedade civil, estão apresentadas na Figura 8. Na mesma figura, são apresentadas algumas possíveis soluções identificadas na Lei nº 13.019/2014, levando em consideração a perspectiva de Brasil e Rocha (2025) sobre a indissociabilidade entre problemas e soluções no desenho de políticas públicas.

Figura 8 - CPI das ONGs – problemas e possíveis soluções



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base no Relatório Final da CPI “Das ONGs” (2007)

O relatório final da “CPI das ONGs" destacou que a falta de critérios na seleção de entidades favorecia algumas organizações em detrimento de outras, muitas vezes escolhendo aquelas sem a capacidade técnica ou estrutura adequadas para cumprir os termos da parceria. Além disso, mencionou alguns desvios de finalidade, como, por exemplo, o uso de recursos destinados a realização de cursos de capacitação para a aquisição de equipamentos. Por fim, aponta a inadequação dos mecanismos de controle, que não conseguiram prevenir, corrigir ou reprimir os problemas nas parcerias entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos.

Em um cenário de criminalização das OSC, tornou-se essencial o desenvolvimento de normas que buscam reconhecer as particularidades das entidades privadas sem fins lucrativos, assegurando, assim, a continuidade das parcerias com o Estado (Lopes, 2019). Isso corrobora a visão de Calçada e Reck (2020), que compreende a participação do terceiro setor como uma condição fundamental para a gestão pública democrática e o exercício da cidadania. Por outro lado, a falta de transparência e controle sobre a aplicação de recursos, assim como a ausência de normas estruturantes e a necessidade de informações sobre as parcerias do Estado tornaram a construção de um marco regulatório uma prioridade na agenda pública.

O convênio, até então, era o meio de contratação mais utilizado para a formalização das parcerias com o Estado, mesmo não trazendo regras próprias que reconhecessem as especificidades das OSC. Esse instrumento jurídico é regulado por um conjunto disperso de normas e, historicamente, tratado em normas infralegais, como decretos, portarias e instruções

normativas, e focado nas características da cooperação entre os entes federados. Desse modo, a necessidade de superação do modelo do convênio foi um dos principais consensos no âmbito das discussões da agenda por um marco regulatório das OSC.

Após a formação da agenda pública relacionada às parcerias com as OSC, deu-se início à elaboração de diferentes alternativas para uma possível intervenção governamental e à tomada de decisões sobre o (re)desenho da política pública a ser implementada. Nesse contexto, o projeto de lei nº 649/2011 foi elaborado e passou por várias audiências públicas para discussão e aprimoramento do projeto. Em 2014, o projeto de lei foi aprovado, originando a Lei Federal nº 13.019, que estabeleceu as diretrizes nacionais para a política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil.

Embora os problemas públicos sejam complexos e multifatoriais, buscou-se identificar, conforme indicado por Lima *et al.* (2022), os aspectos da realidade percebidos como indesejáveis, que motivaram os atores envolvidos a empreender esforços para enfrentá-los. Assim, é possível afirmar que, no contexto da política analisada, o problema central que impulsionou a formação da agenda foi o ambiente de desconfiança criado pela falta de transparência nos procedimentos relacionados às parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil, além da ausência de controle sobre a aplicação de recursos públicos e de segurança jurídica para a atuação das OSC.

Uma vez identificados os principais problemas incluídos na agenda da política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil, buscou-se avançar na descrição dos objetivos dessa política, no intuito de compreender quais os resultados esperados com a implementação local do MROSC e como alcançá-los.

4.1.2 Identificando objetivos

Para identificar os objetivos da política de fomento, colaboração e cooperação do município de Belo Horizonte/MG, recorreu-se ao texto do decreto municipal de regulamentação da Lei Federal nº 13.019/2014. Após analisá-lo, observou-se que essa normativa local não apresenta objetivos expressamente definidos. Com isso, buscou-se identificar os aspectos intencionais do desenho da política que indiquem o que a Administração Municipal de Belo Horizonte espera alcançar por meio das parcerias com as OSC.

Com base no decreto municipal que regulamenta o MROSC em Belo Horizonte, os principais objetivos da política local podem ser destacados como:

1. **Fortalecer a sociedade civil**: promover uma gestão pública democrática que permita a participação ativa das OSC na execução de políticas públicas.
2. **Ampliar a transparência e o controle social**: garantir a transparência na utilização dos recursos públicos, com a publicação de informações relevantes para o controle e fiscalização por parte da sociedade.
3. **Assegurar modalidades adequadas de parceria para diferentes finalidades**: estabelecer diferentes modalidades de parceria (termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação), adaptando-se às necessidades e características dos projetos a serem implementados.
4. **Compartilhar responsabilidades e priorizar resultados**: fomentar a responsabilidade compartilhada entre as OSC e a administração pública, com foco na obtenção de resultados efetivos e na avaliação contínua das parcerias.
5. **Apoiar, monitorar e qualificar a execução das parcerias**: criar estruturas institucionais para apoiar, monitorar e facilitar a implementação das parcerias, garantindo sua eficácia.

É possível observar que a implementação do MROSC nas parcerias com Belo Horizonte/MG tem como referência uma gestão pública democrática e o foco em resultados efetivos, contribuindo para a responsabilidade compartilhada entre a administração pública e as OSC atuantes no município. Outro aspecto importante é a ênfase na transparência, garantida pela divulgação de informações em plataformas públicas, além da criação de estruturas organizacionais, como o Núcleo de Apoio às Parcerias e o Conselho Municipal de Fomento e Colaboração, que visam monitorar e apoiar as parcerias firmadas. Essa abordagem está alinhada ao contexto de construção do MROSC, que introduziu o controle de resultados nas relações de parceria com organizações da sociedade civil e uma nova perspectiva sobre as prestações de contas, possibilitando verificar o cumprimento dos objetivos acordados e o alcance das metas estabelecidas nessas parcerias. Além disso, os objetivos também se mostram alinhados entre si, pois o fortalecimento da sociedade civil, por meio das OSC, contribui para a transparência na utilização dos recursos públicos e o controle social. Enquanto isso, a definição de modalidades específicas de parceria possibilita que a administração pública adapte suas abordagens às necessidades de cada projeto, facilitando a responsabilidade compartilhada com papéis e expectativas claras. Além disso, a criação de estruturas como o Núcleo de Apoio às Parcerias e o CONFOCO-BH complementa o foco em resultados, monitorando e avaliando as parcerias enquanto oferece suporte técnico às OSC. Todos esses objetivos se interrelacionam, criando um ambiente de colaboração e aprendizado contínuo, o que favorece melhores resultados nas

parcerias locais. Com isso, verifica-se que a política de fomento, colaboração e cooperação de Belo Horizonte apresenta uma estrutura lógica e integrada que busca fortalecer a relação entre o poder público e as OSC.

No entanto, na perspectiva do desenho de políticas, a ausência de objetivos claramente definidos é um aspecto crítico, dado que esses objetivos serviriam como insumos para os instrumentos de implementação (Lima *et al.*, 2022). Em relação ao caso do desenho em estudo, a legislação de Belo Horizonte/MG relacionada ao MROSC não define expressamente os objetivos de sua política local. Essa característica, segundo a literatura sobre *policy design*, tende a gerar ambiguidades e, como consequência, pode dificultar a avaliação dos resultados dessas parcerias. Apesar da legislação permitir a identificação de objetivos gerais, mesmo que de forma indireta, recomenda-se que eles sejam estabelecidos de forma clara e expressa quando da formalização de cada parceria, alinhando os propósitos dessas parcerias locais aos interesses e expectativas, tanto das organizações da sociedade civil, quanto da administração pública. Como consequência, é imprescindível verificar como essa particularidade da política local se manifesta nos instrumentos por meio dos quais são implementadas as parcerias com as OSC.

4.1.3 Identificando instrumentos

O ciclo de desenvolvimento das parcerias entre a Administração Municipal de Belo Horizonte/MG e as organizações da sociedade civil é constituído por cinco etapas principais. A primeira é o planejamento das ações, em que são definidos o objeto e os recursos necessários para sua realização. Na etapa seguinte, as organizações parcerias são selecionadas por meio de chamamentos públicos e celebrados os instrumentos jurídicos específicos, apresentados com seus respectivos planos de trabalho. Logo após, na etapa de execução, as atividades ou projetos são realizados, os recursos utilizados e os resultados monitorados. Nesse momento, a administração pública municipal designa um gestor para cada parceria, responsável por auxiliar e verificar o cumprimento das obrigações pactuadas. Além do gestor da parceria, são designados os membros para comporem a Comissão de Monitoramento e Avaliação, órgão colegiado responsável pelo monitoramento e avaliação do conjunto das parcerias celebradas com o município. Essa etapa envolve o acompanhamento das metas e resultados previstos no plano de trabalho, dos prazos pactuados e do cumprimento das obrigações. Na quinta e última etapa, é realizada a apresentação da prestação de contas pelas organizações parceiras, tendo em vista o encerramento da parceria ou o final de cada exercício. Trata-se de um relatório detalhado

contento informações sobre as atividades realizadas ao longo de cada parceria e, em muitos casos, sobre os recursos financeiros transferidos às OSC.

Ao analisar cada uma dessas etapas, observou-se que o município de Belo Horizonte/MG tem implementado diversas estratégias para gerenciar suas parcerias locais, Entre essas iniciativas, destacam-se a produção de materiais didáticos, a promoção de eventos e cursos voltados para a capacitação de gestores públicos e organizações da sociedade civil, além da divulgação de informações sobre as parcerias. Outro aspecto relevante é a criação do Conselho Municipal de Fomento e Colaboração (CONFOCO-BH), que funciona em Belo Horizonte/MG como um órgão consultivo para o monitoramento e a avaliação da política de parcerias do município. O CONFOCO-BH tem como objetivo identificar, sistematizar e divulgar boas práticas na gestão das parcerias, além de promover estudos e estimular a participação social. Esse órgão colegiado é composto por 40 conselheiros (entre titulares e suplentes), dos quais 20 são representantes do governo e 20 da sociedade civil, que se reúnem em sessões públicas realizadas na sede da prefeitura. Entre 2017 e 2024, foram realizadas 64 sessões públicas, que incluíram reuniões ordinárias, seminários e encontros entre os conselhos municipais. A Figura 8 apresenta uma nuvem de palavras que sintetiza os principais temas abordados durante esse período de deliberações do CONFOCO-BH, extraídas da análise das pautas listadas nas atas publicadas durante esse período.

Figura 9 - Nuvem de Palavras, reuniões do Conselho Municipal de Fomento e Colaboração de Belo Horizonte/MG (CONFOCO-BH), 2017 a 2024



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações das Atas de reuniões do CONFOCO-BH

O tema mais recorrente das reuniões do CONFOCO-BH (Figura 8) refere-se ao Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), instrumentos pelo qual “as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria” (Brasil, 2014, Art. 18). Cada uma dessas propostas é submetida ao CONFOCO-BH, o que pode explicar a alta incidência desse tema nos assuntos tratados desde as primeiras reuniões. Esse processo é, por vezes, burocrático e prolongado, uma vez que o conselho dispõe de até seis meses para concluir todas as etapas necessárias. Embora o PMIS possa ser entendido como um instrumento de democratização da gestão pública, sua utilização na forma de apresentação de propostas tende a beneficiar organizações da sociedade civil mais estruturadas e com maior capacidade de articulação, em detrimento de grupos mais vulneráveis ou com menos recursos.

Além de discutir o PMIS, as reuniões do CONFOCO-BH abordaram uma ampla gama de temas, que incluíram tanto questões técnicas quanto políticas estratégicas. O Quadro 5 apresenta os principais temas tratados nas reuniões plenárias do CONFOCO-BH durante o período analisado. Entre os aspectos técnicos, estão a revisão de decretos e regulamentações; editais de chamamento público; planejamento e organização de eventos; e gestão de emendas parlamentares. Quanto à dimensão política das discussões, destacam-se o fortalecimento das organizações da sociedade civil e a elaboração de um documento para os candidatos à Prefeitura de Belo Horizonte/MG.

A análise dos principais pontos de pauta do CONFOCO-BH ao longo dos anos revela uma evolução significativa nas abordagens e prioridades do conselho, refletindo as dinâmicas e desafios enfrentados pelas OSC e pela administração pública. O ano de 2017 marcou um ano de estruturação inicial, com a revisão de decretos e a criação de grupos de trabalho. Além disso, destacou a importância da transparência através dos editais de chamamento público e do PMIS. Em 2018, houve um fortalecimento dessa estrutura básica com o estabelecimento de metas e a realização do Seminário Municipal de Parcerias. A ênfase no diálogo entre as OSC e a administração pública, juntamente com a criação de um plano de capacitação, demonstrou uma busca por maior integração e desenvolvimento das capacidades das OSC. A repetição do PMIS como principal ponto de pauta indica uma tentativa de consolidar processos que facilitam a participação social. No ano de 2019, a continuidade do seminário municipal e a criação do Fórum Municipal de Monitoramento e Avaliação refletem um avanço na necessidade de acompanhamento e avaliação das parcerias. A desburocratização e a transparência nas parcerias

se tornaram temas centrais, evidenciando a busca por maior eficiência e confiança nas relações entre OSC e o poder público.

Quadro 5 - Síntese das pautas anuais do Conselho Municipal de Fomento e Colaboração de Belo Horizonte/MG (CONFOCO-BH), 2017 a 2024

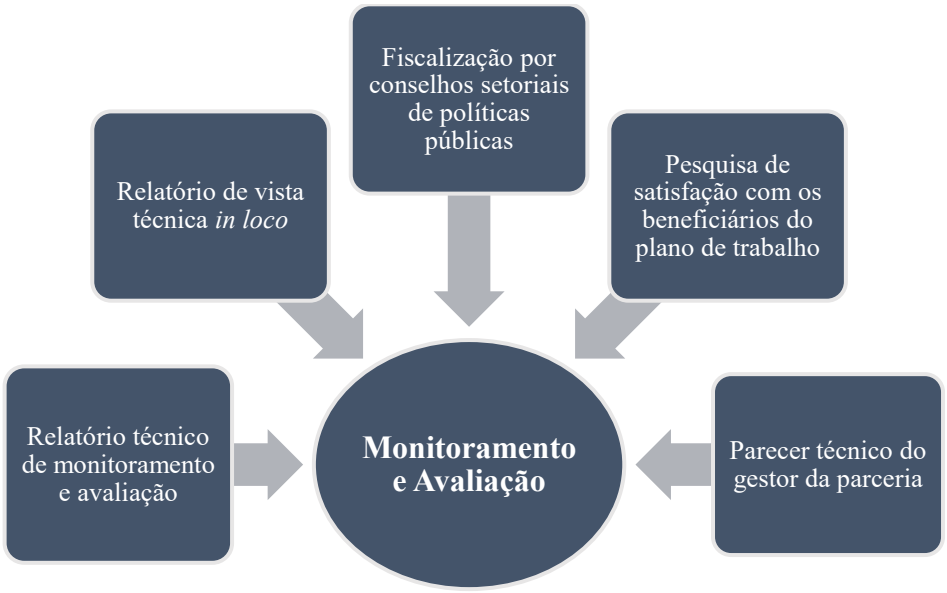
Ano	Principais Pontos de Pauta
2017	Revisão de Decretos, Apresentação das Estruturas, Criação de Grupos de Trabalho, Definição de Titulares e Suplentes, Definição de Secretário do CONFOCO-BH, Editais de Chamamento Público, Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), Cronograma de Reuniões, Seminário
2018	Estabelecimento de metas, Seminário Municipal de Parcerias, Diálogo entre OSC e Administração Pública, Grupos de Trabalho, Regimento Interno, Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), Transparência nas Parcerias, Plano de Capacitação MROSC
2019	Seminário Municipal de Parcerias, Fórum Municipal de Monitoramento e Avaliação, Regimento Interno, Reunião das Comissões Permanentes, Avaliação do Seminário, Desburocratização e Modernização, Transparência nas Parcerias, Plano de Capacitações
2020	Atualizações das Comissões Temáticas, Avaliação Consolidada, Regimento Eleitoral, Planejamento – 3 anos do CONFOCO-BH, Editais dos Conselhos Municipais, Diálogo sobre Pesquisas Realizadas
2021	Apresentação CMDCA, Regimento Interno, Planejamento 2021, Reunião das Comissões, Atualização sobre o Processo Eleitoral, Devolutiva da Sociedade Civil, Situação das Parcerias, Seminário CONFOCO/BH 2021
2022	Organização das Reuniões do CONFOCO 2022, Planejamento 2022, Novas Demandas (Exigência de AVCB, Políticas públicas e situação da pessoa em situação de rua)
2023	Diálogo sobre Ações de Fortalecimento do CONFOCO-BH, Seminário 2023
2024	Apresentação de Formulário, Apresentação de Ferramenta Digital, Momento Formativo - Emendas Parlamentares, Retornos de Encaminhamentos Anteriores, Organização do Seminário CONFOCO/BH 2024, Proposta de Elaboração de Documento para Envio aos Candidatos à Prefeitura de Belo Horizonte/MG

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações das Atas de reuniões do CONFOCO-BH

O ano de 2020 trouxe atualizações nas comissões temáticas e uma avaliação consolidada do que havia sido realizado nos anos anteriores. O planejamento de três anos para o CONFOCO-BH e a discussão sobre editais dos conselhos municipais mostraram uma preocupação com a continuidade e a sustentabilidade das ações. O diálogo sobre pesquisas realizadas também se destacou, indicando uma abertura para novas evidências e informações que poderiam guiar as decisões. No ano seguinte, o foco na devolutiva da sociedade civil, na situação das parcerias e o planejamento específico para o ano indicam uma tentativa de alinhar as ações do CONFOCO-BH com as necessidades emergentes. Já 2022 trouxe uma ênfase na organização das reuniões do Conselho e no planejamento de novas demandas, como as políticas públicas para pessoas em situação de rua, o que reflete uma adaptação às realidades sociais e a necessidade de abordar questões urgentes que afetam a população. Nos últimos dois anos analisados, 2023 e 2024, o CONFOCO-BH focou em fortalecer a colaboração entre OSC e a administração pública por meio de diálogos, inovações tecnológicas e a elaboração de propostas para influenciar políticas públicas, abordando também questões sociais urgentes.

Outros instrumentos de implementação das parcerias de Belo Horizonte/MG concentram-se na avaliação dos resultados, conforme sintetizado na Figura 10. Identificou-se a obrigatoriedade de emissão de relatórios técnicos, a possibilidade de realizar pesquisas de satisfação com os beneficiários e a previsão de fiscalizações conduzidas por conselhos setoriais de políticas públicas. Cabe, contudo, mencionar que dois desses instrumentos não se aplicam a todas as parcerias. O primeiro deles refere-se aos relatórios decorrentes de visitas técnicas realizadas apenas em situações eventuais e específicas ao longo de cada parceria. O segundo procedimento diz respeito às pesquisas de satisfação, utilizados de forma opcional pela administração pública e somente nos casos de vigência superiores a um ano de parceria. Além disso, ressalta-se que não foram disponibilizados publicamente os dados provenientes desses dois instrumentos, impossibilitando uma análise mais detalhada a respeito da percepção dos beneficiários sobre a qualidade dos serviços prestados nessas parcerias.

Figura 10 - Instrumentos de Monitoramento e Avaliação



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações extraídas da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014

A utilização desse conjunto de instrumentos destaca a importância que o município atribui a um sistema robusto de monitoramento e avaliação de resultados, essencial para assegurar a eficácia das parcerias entre a administração pública e as OSC. A fiscalização realizada por conselhos setoriais permite que entidades competentes acompanhem e avaliem a atuação das organizações parceiras, promovendo transparência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos. Quanto ao relatório de vista técnica *in loco*, a avaliação direta das

atividades oferece uma compreensão mais aprofundada das condições e contextos em que as ações são implementadas. Por sua vez, a pesquisa de satisfação com beneficiários é um instrumento para coletar informações que avaliem o impacto das iniciativas e identifiquem áreas para melhoria. Especificamente em relação ao parecer técnico e ao relatório de monitoramento e avaliação, verificou-se que o MROSC discrimina as informações que são de conteúdo obrigatório para a elaboração desses dois instrumentos (Quadro 6). O parecer técnico é um documento que avalia os resultados alcançados pelas OSC, destacando os benefícios gerados, os impactos econômicos e sociais, e o grau de satisfação do público-alvo. Além disso, ele analisa a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado. Esse instrumento torna-se essencial para a avaliação das parcerias ao permitir não apenas um relato dos resultados obtidos, mas também uma reflexão sobre a continuidade e a efetividade das ações a longo prazo. Já o relatório técnico de monitoramento e avaliação oferece a descrição sumária das ações, a análise do cumprimento das metas e a avaliação do impacto social resultante da execução do objeto. Além disso, o relatório inclui informações sobre os valores efetivamente transferidos pela administração pública e uma análise dos documentos que comprovam as despesas apresentadas pelas OSC. Esse aspecto é vital para assegurar que os recursos públicos estejam sendo utilizados de forma adequada e que os resultados correspondam às expectativas definidas no termo de colaboração ou de fomento. A inclusão de auditorias realizadas pelos controles interno e externo também é um ponto importante, pois demonstra um compromisso com a fiscalização preventiva e a correção de eventuais falhas identificadas.

Quadro 6 – Conteúdos específicos dos relatórios avaliativos

Instrumentos	**Conteúdo**
Parecer técnico sobre prestação de contas	os resultados já alcançados e seus benefícios; os impactos econômicos ou sociais; o grau de satisfação do público-alvo; a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado (Art. 67, § 4º).
Relatório técnico de monitoramento e avaliação	descrição sumária das atividades e metas estabelecidas; análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho; valores efetivamente transferidos pela administração pública; análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento; análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias (Art. 59, § 1º).

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações extraídas da Lei nº 13.019/2014, de 31 de julho de 2014

Resta destacar, ainda, a exigência da elaboração de um plano de trabalho para a contratação e gestão das parcerias, o que contribui especialmente para a avaliação dos objetivos e metas preestabelecidos. Por consequência, esse planejamento prévio das ações também se torna um instrumento de avaliação dos resultados, uma vez que possibilita comparar os objetivos inicialmente pretendidos pelo poder público e os efeitos percebidos pela sociedade. Contudo, parece essencial que a avaliação das parcerias possa contemplar, de alguma forma, os resultados percebidos pela sociedade, para além do simples cumprimento do objeto de cada parceria, conforme instituído em seu plano de trabalho.

No total, foram identificados 21 tipos de instrumentos relacionados à implementação da das parcerias do município de Belo Horizonte/MG. Esse resultado indica que o município utiliza uma variedade significativa de instrumentos de implementação para alcançar seus objetivos. O Quadro 7 apresenta a distribuição desses instrumentos de acordo com as categorias específicas propostas por Hood (1983), a fim de compreender as diversas formas pelas quais os governos podem influenciar o comportamento dos atores envolvidos e alcançar os objetivos da política pública. Os decretos municipais, junto à Lei Federal nº 13.019/2014, são instrumentos de autoridade, fornecendo o marco normativo que orienta a execução das parcerias locais. Os instrumentos de nodalidade como conferências e seminários, cursos de capacitação e pesquisas de satisfação são utilizados para a transferência de informações. Eles contribuem para garantir que as partes interessadas estejam bem informadas sobre as melhores práticas, requisitos legais e avaliações de impacto. A pesquisa de satisfação é particularmente relevante, pois coleta de forma direta as informações dos beneficiários, permitindo ajustes nas iniciativas com base nas necessidades reais da comunidade. Por outro lado, a Comissão de Monitoramento e Avaliação, a Comissão de Seleção, e o Conselho Municipal de Fomento e Colaboração são exemplos de instrumentos de organização que facilitam a supervisão e o gerenciamento das parcerias. Os Acordos de Cooperação, Termos de Colaboração e Termos de Fomento são instrumentos que formalizam as parcerias, com os últimos dois envolvendo a transferência de recursos financeiros. Enquanto os Termos de Colaboração e Fomento estabelecem um compromisso financeiro, os Acordos de Cooperação permitem formalizar parcerias sem a transferência de recursos, focando em objetivos comuns.

Quadro 7 – Tipos de instrumentos de implementação

Instrumento	Classificação
Acordos de Cooperação (formaliza as parcerias sem transferência de recursos financeiros)	Organização
Chamamentos públicos (edital de seleção)	Autoridade
Comissão de Monitoramento e Avaliação (estrutura organizacional)	Organização
Comissão de Seleção (estrutura organizacional)	Organização
Conferências e seminários (transferência de informação)	Nodalidade
Conselho Municipal de Fomento e Colaboração (estrutura organizacional)	Organização
Cursos de capacitação (transferência de informação)	Nodalidade
Decreto nº 16.746/2017 (dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias)	Autoridade
Decreto nº 19.013/2025 (altera os decretos anteriores e dá outras providências)	Autoridade
Lei Federal nº 13.019/2014 (estabelece o regime jurídico das parcerias)	Autoridade
Manuais e materiais didáticos	Nodalidade
Minutas padrão	Autoridade
Pareceres Técnicos de Prestação de Contas (análise técnica da prestação de contas)	Autoridade
Pesquisas de satisfação (coleta de informações sobre a satisfação dos beneficiários)	Nodalidade
Planos de Trabalho (plano organizacional para gestão das parcerias)	Organização
Procedimentos de Manifestação e Interesse Social (procedimento organizacional para manifestação de interesse social)	Organização
Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte/MG (divulgação de informações na internet)	Nodalidade
Relatórios de Visita Técnica (relatório de avaliação)	Nodalidade
Sistema Unificado de Contratos, Convênio e Congênere (sistema de gerenciamento das parcerias)	Organizacional
Termos de Colaboração (formaliza a transferência de recursos financeiros)	Tesouro
Termos de Fomento (formaliza a transferência de recursos financeiros)	Tesouro

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações extraídas da Lei nº 13.019/2014, de 31 de julho de 2014

Como se pode observar na Tabela 1, a distribuição de instrumentos é equilibrada entre as categorias de Autoridade, Organização e Nodalidade. Isso sugere uma abordagem abrangente que busca integrar diferentes aspectos da gestão de parcerias do município de Belo Horizonte/MG, com especial destaque para os instrumentos voltados à estrutura organizacional. No entanto, o fato de haver apenas dois instrumentos na categoria Tesouro (recursos financeiros) pode indicar uma limitação no suporte financeiro às OSC, o que pode impactar a sustentabilidade das ações.

Tabela 1 – Tipos de instrumentos mobilizados nas parcerias com Belo Horizonte/MG

Categorias	Quantidade
Autoridade (regulação)	6
Organização (estrutura organizacional)	7
Nodalidade (informação)	6
Tesouro (transferência de recursos)	2
Total	21

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

De forma geral, a análise dos instrumentos utilizados pelo município de Belo Horizonte/MG indica um reconhecimento da importância de um sistema integrado de

implementação para a gestão das parcerias. Nesse sentido, um decreto que estabelece diretrizes para as parcerias municipais pode ser complementado por comissões de monitoramento que apliquem essas diretrizes na avaliação das atividades das OSC. Se a aplicação das normas não estiver alinhada com as práticas de monitoramento, pode haver uma desconexão que comprometa a eficácia das ações. A comunicação eficaz entre os diferentes atores envolvidos — administração pública, organizações, comissões de monitoramento e beneficiários — também parece um fator determinante para o sucesso das parcerias, já que facilita o fluxo de informações. Outro aspecto importante é que os dados coletados em pesquisas de satisfação quando compartilhados com as comissões de monitoramento podem ser utilizados para ajustar as estratégias e práticas das OSC. Além disso, a realização de cursos de capacitação e seminários pode equipar as OSC com as habilidades necessárias para compreender e aplicar as diretrizes estabelecidas nos instrumentos de regulamentação, além de facilitar a troca de experiências e melhores práticas entre as organizações.

Quadro 8 - Síntese da congruência entre objetivos e instrumentos

Objetivo	Nível de congruência segundo metodologia	Observação
Fortalecer a sociedade civil	Baixo	Menos da metade dos instrumentos promovem autonomia institucional das OSC
Ampliar a transparência e o controle social	Moderado	Presença de instrumentos como chamamentos e pesquisas de satisfação, mas participação social no monitoramento ainda limitada
Assegurar modalidades adequadas de parceria para diferentes finalidades	Alto	Todos os instrumentos contemplam diversidade de formatos e finalidades
Compartilhar responsabilidades e priorizar resultados	Moderado	Há práticas de corresponsabilidade, mas faltam indicadores claros
Apoiar, monitorar e qualificar a execução das parcerias	Moderado	Existência de instrumentos de acompanhamento, mas carência de metodologias padronizadas de avaliação de impacto

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Ao analisar cada um dos instrumentos, observou-se que o nível geral de congruência com os objetivos varia de baixo a alto, quando considerados os parâmetros estabelecidos na metodologia proposta. O objetivo “fortalecer a sociedade civil” apresenta um nível de congruência baixo, o que significa que menos da metade dos instrumentos analisados estão diretamente orientados a ampliar a capacidade institucional e técnica das OSC. No que se refere ao objetivo de “ampliar a transparência e o controle social”, a congruência é classificada como moderada, sugerindo que a maioria dos instrumentos contempla ações voltadas à prestação de contas, acesso à informação e mecanismos de fiscalização. O objetivo de “assegurar

modalidades adequadas de parceria para diferentes finalidades" apresenta o nível mais elevado de congruência. Todos os instrumentos analisados estão alinhados a esse objetivo, contemplando formatos e arranjos que permitem atender à diversidade de demandas e contextos previstos pelo MROSC. Esse resultado sugere maturidade normativa e procedimental no desenho das parcerias, garantindo maior adequação às especificidades de cada ação ou projeto. Em relação ao objetivo de "compartilhar responsabilidades e priorizar resultados", observa-se uma congruência moderada, evidenciando avanços na corresponsabilidade entre poder público e OSC. No entanto, a aplicação desse princípio ainda encontra barreiras, especialmente quanto à adoção de indicadores claros e à gestão orientada a resultados mensuráveis, aspectos que poderiam ampliar a efetividade das parcerias. Por fim, o objetivo de "apoiar, monitorar e qualificar a execução das parcerias" também apresenta classificação moderada. Embora haja instrumentos voltados ao acompanhamento e à capacitação, ainda se identificam lacunas na padronização de metodologias de monitoramento e na utilização de métricas capazes de avaliar o impacto social das ações desenvolvidas. O aprimoramento desses mecanismos de avaliação parece fundamental para garantir que os recursos públicos e esforços institucionais se traduzam em resultados concretos para a sociedade.

4.1.4 Identificando beneficiários

A análise do perfil de beneficiários é essencial para a compreensão do desenho de políticas públicas, uma vez que "sua disposição e capacidades para responder aos incentivos dados pelos instrumentos e cumprir com as determinações das políticas é condição crítica para a consecução dos objetivos" (Lima *et al.,* 2022, p. 32). Nesta análise, identifica-se a população afetada pelo problema foco da intervenção governamental e os critérios de elegibilidade dos beneficiários da política (Brasil, 2018). No contexto específico da política de fomento, colaboração e cooperação, os grupos beneficiários correspondem às organizações da sociedade civil, além dos indivíduos e famílias atendidos pelos serviços oferecidos nas parcerias com a administração pública. Esse grupo é, em geral, constituído por populações em situação de vulnerabilidade econômica, social e cultural.

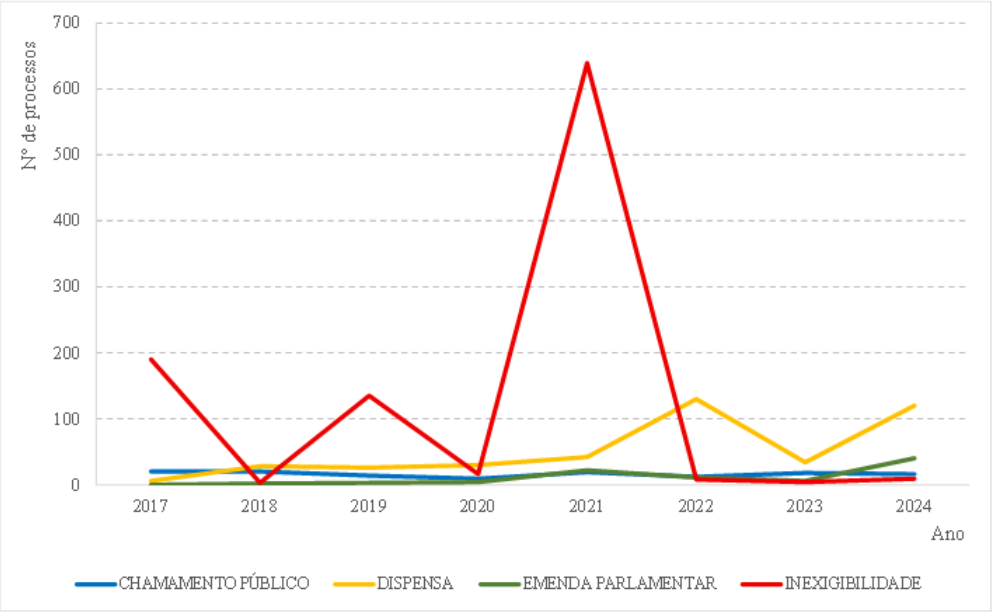
Para implementar iniciativas em parceria com essas organizações, a Administração Municipal de Belo Horizonte tem promovido uma série de chamamentos públicos com o objetivo de selecionar propostas de atividades ou projetos que atendam às necessidades da comunidade. A Lei nº 13.019/2014, em seu artigo 2º, trata do chamamento público, estabelecendo que:

> "procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos".

No seu artigo 24, a Lei complementa que "exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto". Além disso, o artigo 18 da Lei dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse Social, definindo-o como "instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria". No entanto, é importante ressaltar que, em seus artigos 30 e 31, a Lei estabelece as situações de dispensa e inexigibilidade de chamamento público. O artigo 29, por sua vez, inclui nesse contexto as parcerias que envolvem recursos de emendas parlamentares das leis orçamentárias anuais, bem como os acordos de cooperação.

Especificamente em relação aos processos de seleção das organizações que estabeleceram parcerias com o município de Belo Horizonte/MG, observou-se que, desde a implementação do MROSC, houve uma predominância de casos de inexigibilidade e dispensa em comparação com chamamentos públicos e emendas parlamentares. Em particular, no ano de 2021, o número de situações com justificativas para a inexigibilidade do chamamento público foi bastante expressivo, como apresentado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Processos de seleção das OSC, Belo Horizonte/MG (2025)



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

É plausível supor que o aumento dos índices de inexigibilidade em 2021 esteja relacionado às medidas emergenciais que foram implementadas durante a pandemia de Covid-19. Essas medidas possibilitaram que os municípios, incluindo Belo Horizonte/MG, realizassem novas contratações e/ou prorrogações sem a necessidade de chamamentos públicos, agilizando assim o processo de implementação das parcerias com as OSC. Ainda com base no Gráfico 3, observa-se que, desde o início da regulamentação em 2017, o chamamento público não se consolidou como um instrumento eficaz para a seleção das organizações, sugerindo uma possível inadequação desse instrumento de seleção às realidades das parcerias locais.

Outro dado analisado refere-se aos programas governamentais listados no portal das parcerias da prefeitura, bem como as ações que concretizam esses programas. Foram identificados 24 programas, 25 ações e 25 subações destinadas à alocação de parcerias com as OSC, as quais seguem catalogadas no Quadro 9. Para analisar o perfil dos beneficiários pode-se classificar os beneficiários em diferentes grupos, considerando suas necessidades e a natureza dos programas.

Quadro 9 – Programas e ações atribuídos às parcerias municipais

Programa	Ação	Subação
1. Aprimoramento da gestão do SUAS; 2. Bem-estar animal; 3. BH cidade sustentável: mobilizar, educar e cultivar alimentação saudável; 4. Fomento ao desenvolvimento econômico; 5. Formação na área da cultura; 6. Gestão da política de assistência social, segurança alimentar e cidadania; 7. Gestão da política de educação inclusiva e diversidade étnico-racial; 8. Gestão da política de educação infantil; 9. Gestão da política do ensino fundamental; 10. Gestão e operacionalização da política educacional; 11. Memória e patrimônio cultural; 12. Operacionalização dos serviços de segurança; 13. Preservação e conservação da fauna e flora em parques, jardim zoológico e jardim botânico; 14. Prevenção social à criminalidade; 15. Programa de atendimento à pessoa idosa; 16. Promoção e acesso às artes e à cultura; 17. Promoção e defesa de direitos humanos e cidadania; 18. Promoção e democratização das práticas de esportes e lazer; 19. Promoção e proteção às crianças e adolescentes e suas famílias; 20. Proteção social básica; 21. Proteção social especial; 22. Qualificação, profissionalização e emprego; 23. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva do direito e da assistência alimentar; 24. Sustentabilidade, educação ambiental e modernização da gestão ambiental;	i. Ações de apoio e suporte à política de assistência social; ii. Ações de qualificação, profissionalização e emprego; iii. Ações estratégicas de proteção social especial; iv. Administração da educação infantil; v. Administração do ensino fundamental; vi. Apoio a inclusão de alunos com deficiência no cotidiano escolar; vii. Democratização das artes e das culturas; viii. Fomento e apoio à agricultura urbana e agroecológica; ix. Formação para profissionais da educação; x. Fortalecimento da produção da agricultura urbana e agroecológica; xi. Gestão administrativa e pedagógica; xii. Gestão da assistência alimentar; xiii. Gestão da educação integral; xiv. Gestão da política de direitos humanos e de cidadania; xv. Gestão da política de segurança e prevenção. xvi. Gestão descentralizada da educação; xvii. Melhoria da aprendizagem e avaliação de desempenho escolar; xviii. Mobilização e educação para o consumo alimentar saudável e para segurança alimentar e nutricional; xix. Participação popular; xx. Programas e projetos de proteção social básica; xxi. Promoção de eventos esportivos e de lazer; xxii. Promoção, proteção e defesa das pessoas idosas; xxiii. Serviço de proteção social especial de alta complexidade; xxiv. Serviços de proteção social básica xxv. Valorização e preservação da memória, do patrimônio e das identidades culturais;	a. Administração da educação infantil; b. Administração do ensino fundamental; c. Apoio a projetos de promoção, proteção e atenção a pessoa idosa; d. Apoio de projetos de iniciativa das organizações da sociedade civil para promoção, proteção e defesa de pessoas idosas; e. Apoio de projetos de iniciativas governamental para promoção, proteção e defesa da criança, adolescente e suas famílias; f. Apoio socioeducativo em meio aberto para criança, adolescente e suas famílias; g. Apoio socioeducativo em meio aberto; h. Atendimento a escolas com recursos de custeio; i. Atendimento no programa escola integrada no ensino fundamental; j. Cursos de qualificação para o trabalho; k. Difusão de acervos e educação museal pelo patrimônio; l. Estímulo e difusão das artes e da cultura; m. Estratégias educativas para promoção do consumo alimentar saudável e sustentável; n. Formação de professores e demais profissionais da educação; o. Gestão administrativa; p. Gestão dos equipamentos e promoção social; q. Gestão, regulação e apoio técnico; r. Implantação e manutenção dos territórios sustentáveis; s. Operacionalização da guarda municipal de Belo Horizonte; t. Participação da pessoa idosa em atividades em prol de envelhecimento ativo, digno e saudável; u. Prevenção à violência nos territórios; v. Promoção da formação, reflexão e educação cultural; w. Serviço de acolhimento institucional em abrigo para pessoa com deficiência; x. Serviço de proteção e atendimento especializado às famílias e indivíduos; y. Serviços administrativos e financeiros;

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

A análise do perfil dos beneficiários da política de fomento, colaboração e cooperação de Belo Horizonte revela diversas categorias de público atendido. Entre os principais beneficiários estão as crianças e adolescentes, que recebem proteção e apoio socioeducativo, e os idosos, que têm acesso a iniciativas voltadas a promover um envelhecimento ativo e digno. A população em situação de risco, incluindo pessoas em vulnerabilidade social, é atendida por programas de segurança alimentar e assistência social. Agricultores urbanos se beneficiam de ações que fomentam a agricultura sustentável, enquanto educadores e alunos são apoiados por iniciativas de formação e acesso à educação de qualidade. A comunidade artística e cultural é contemplada com programas que promovem a diversidade e valorização do patrimônio cultural, e o público em geral participa de ações de educação ambiental e consumo saudável. Além disso, organizações da sociedade civil recebem apoio para desenvolver projetos que defendem direitos humanos e promovem ações sociais e culturais. Essa diversidade de beneficiários evidencia a utilização de parcerias locais para a construção de soluções adaptadas às necessidades de diferentes grupos, como crianças, adolescentes, idosos e populações em situação de vulnerabilidade.

No entanto, conforme apontado por Corcetti e Loreto (2017), a análise do desenho de políticas públicas inclui também os valores e significados mais amplos dentro da sociedade. Essa ideia decorre da teoria da construção social de Schneider e Ingram (1993) que sustenta

que os formuladores de políticas públicas constroem socialmente populações-alvo em termos positivos e negativos e distribuem benefícios e encargos de modo a refletir e perpetuar essas construções sociais (Ingram *et al.*, 2007). Sob essa perspectiva, é possível afirmar que, antes da implementação do MROSC, a construção social negativa das OSC levou à estigmatização e marginalização de determinadas organizações, resultando em falta de confiança e cooperação entre a administração pública e as OSC. Nesse sentido, o MROSC vem contribuindo para a construção social positiva das OSC, consolidando-as como parceiras na implementação de políticas públicas, o que corrobora Santos *et al.* (2022) que afirmam que as construções sociais podem se transformar, assim como o desenho de políticas públicas pode gerar mudanças. Ainda sob essa perspectiva, os beneficiários da política de fomento, colaboração e cooperação podem ser definidos como "grupos favorecidos" ou "grupos dependentes", dependendo do contexto e do tipo de parceria. Esses grupos são construídos positivamente, o que favorece o desenvolvimento de políticas mais justas e equitativas. Apesar disso, a política de fomento, colaboração e cooperação pode perpetuar desigualdades se as organizações mais bem estruturadas e influentes tiverem mais acesso aos recursos e oportunidades.

Dessa forma, pode-se notar que o desenho da política de fomento, colaboração e cooperação do município de Belo Horizonte/MG tem o potencial de produzir múltiplas consequências para as pessoas, grupos e organizações impactados pelas parcerias com o poder público local. Isso evidencia a necessidade de verificar também os resultados dessas parcerias, especialmente no que se refere aos efeitos gerados com a implementação de um marco regulatório nacional. Nesse contexto, buscou-se descrever e analisar o perfil das parcerias estabelecidas com o município de Belo Horizonte/MG, verificando o antes e depois da implementação do MROSC nas suas parcerias com organizações da sociedade civil.

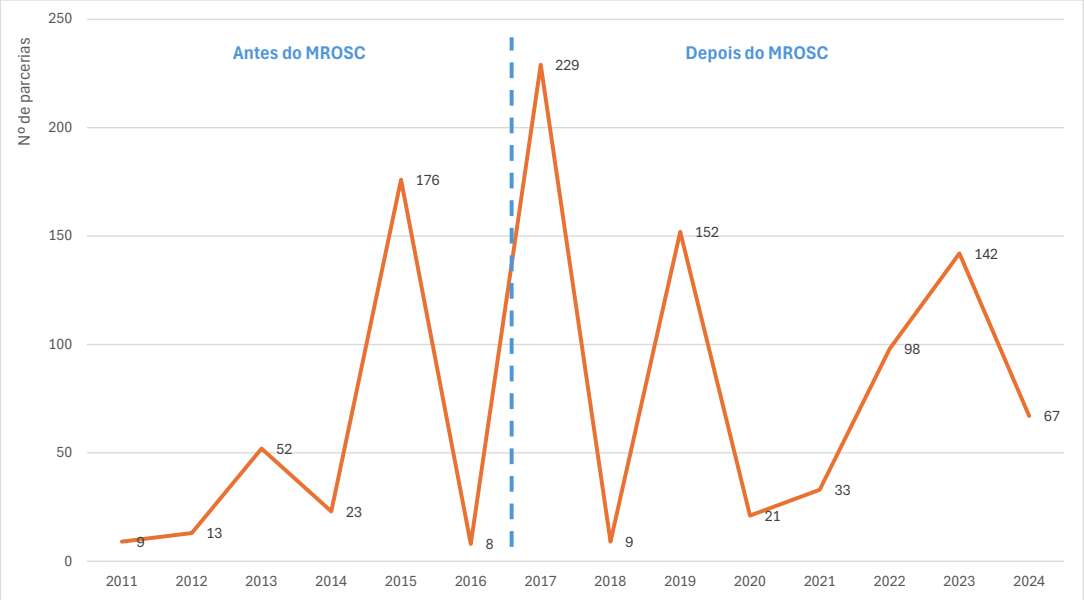
4.2 Perfil das Parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG: análise do antes e depois da implementação do marco regulatório das organizações da sociedade civil

Nesta seção, apresenta-se a análise do último componente do *policy design*: os resultados. Esse aspecto do desenho foi obtido por meio da análise do perfil das parcerias estabelecidas com a Administração Municipal de Belo Horizonte/MG, registradas no Sistema Unificado de Contratos e Convênios da Prefeitura. Como perfil, considerou-se o número de parcerias celebradas, as modalidades desenvolvidas, os objetos de cada parceria, as unidades organizacionais relacionadas, os instrumentos jurídicos utilizados e os recursos públicos envolvidos. No período considerado, de 2011 a 2024, a análise foi dividida em antes e depois

da implementação do MROSC. Essa distinção possibilitou identificar as principais mudanças no perfil das parcerias locais após a implementação do MROSC, como a diversificação das áreas sociais atendidas e a migração quase total das parcerias para o formato de projetos.

Em geral, com base nos resultados obtidos, uma primeira observação refere-se ao aumento de parcerias estabelecidas a partir da implementação do MROSC, conforme apresentado no Gráfico 4. Entre 2011 e 2016, o número era menos expressivo, envolvendo um total de 281 parcerias. A partir de 2017, ano em que o MROSC começou a vigorar em Belo Horizonte/MG, o número de parcerias aumentou significativamente, passando para 751. Cabe ressaltar, porém, que a evolução do volume de parcerias ao longo desse período não apresentou uma tendência linear definida, com variações significativas no número total de contratações a cada ano. Isso pode estar relacionado ao fato de que muitas dessas parcerias tenham sido mantidas por duração superior a um ano, o que resultaria em um número reduzido de novas parcerias no ano seguinte, enquanto o total pode aumentar em outro período. Além disso, é importante frisar que o ano em que a administração municipal estabeleceu mais parcerias foi 2017, o que coincide exatamente com o início de vigência do MROSC na esfera municipal.

Gráfico 4 - Número de parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG, 2011 a 2024

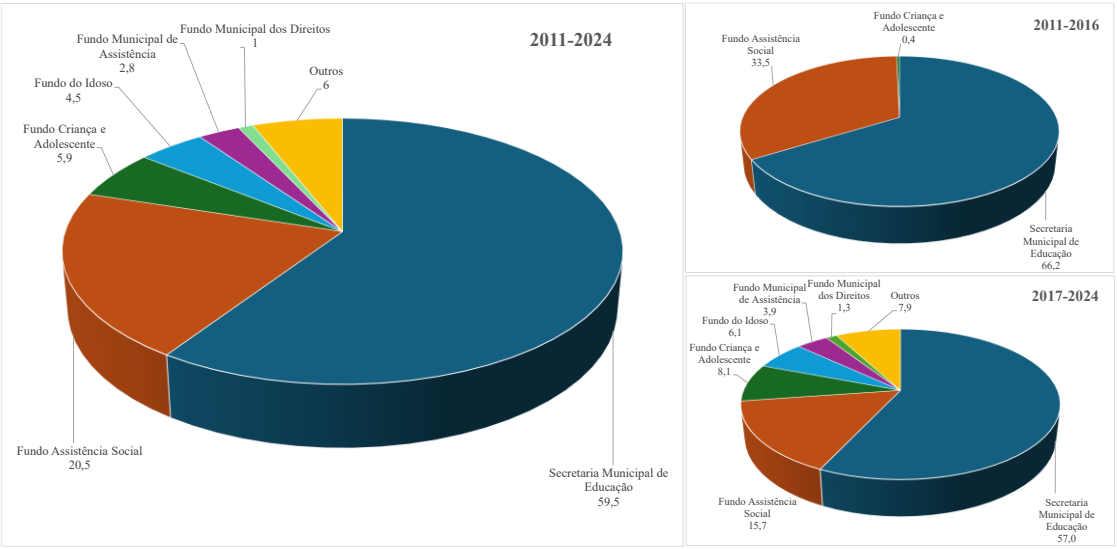


Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

Além da mudança na quantidade das parcerias, a análise também permitiu observar uma mudança no perfil das unidades organizacionais que estabelecem esses vínculos, como

representado no Gráfico 5. Ao considerar apenas o período de 2011 a 2016, essas parcerias estavam quase totalmente concentradas na Secretaria de Educação (66,2%) e no Fundo de Assistência Social (33,5%), que juntos representavam 99,6% do total de parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG. Após 2017, com a implementação do MROSC, houve também um aumento na diversidade de organizações interessadas e capacitadas a estabelecer parcerias com o poder público municipal. Além disso, os serviços disponibilizados em Belo Horizonte/MG passaram a incluir uma ampla gama de ações, anteriormente restritas aos fundos municipais de educação, de assistência social e de atenção a crianças e adolescentes. Essa ampliação é corroborada com o já demonstrado por Compton *et al.* (2019), que relaciona o sucesso das políticas à capacidade de sustentar o desempenho ao longo do tempo, mesmo diante de condições adversas. Ainda conforme o Gráfico 5, os fundos de Criança e Adolescente, do Idoso, de Assistência, e dos Direitos, juntos totalizam 14,2% das parcerias municipais. Esses dados também revelam o interesse da administração local em celebrar parcerias voltadas à promoção de direitos e assistência a diferentes grupos beneficiários, evidenciando a diversidade nas áreas de atuação dessas parcerias após a implementação do MROSC.

Gráfico 5 - Distribuição de parcerias por unidade organizacional firmadas em Belo Horizonte/MG, 2011/2024, 2011/2016 e 2017/2024



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

A análise do perfil das parcerias firmadas com Belo Horizonte/MG não indicou apenas um crescimento no número de contratos e na diversidade de áreas atendidas, mas também uma mudança na natureza das parcerias, com um aumento na formalização por meio de projetos. Sobre esse aspecto, também se observou uma mudança significativa após 2017, conforme

detalhado na Tabela 2. Essa alteração no perfil das contratações das parcerias, que evolui de atividades para projetos, parece ser crucial para o sucesso na implementação local do MROSC, pois os projetos tendem a ser mais eficazes em produzir resultados específicos e mensuráveis, alinhando-se à definição de resultados proposta por Paludo (2013), que enfatiza a transformação de situações sociais por meio de intervenções estruturadas. A contratação de parcerias para o desenvolvimento de projetos apenas passou a ocorrer a partir de 2018. Desde então, houve um aumento gradativo na adesão de projetos, superando em 2021 as parcerias desenvolvidas por meio de atividades e envolvendo mais de 85% das contratações a partir de 2023. Com isso, a implementação do MROSC em Belo Horizonte/MG resultou na redução gradual das parcerias baseadas em atividades, deslocando o foco da mera manutenção de ações conjuntas com o poder público para uma ênfase em resultados específicos.

Tabela 2 - Tipos de parcerias firmadas em Belo Horizonte/MG, conforme tipos de contratos, 2011 a 2024

Período/Ano		Não Especificado		Atividade		Projeto	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Antes do MROSC	2011	4	44,4	5	55,6	0	0,0
	2012	5	38,5	8	61,5	0	0,0
	2013	10	19,2	42	80,8	0	0,0
	2014	7	30,4	16	69,6	0	0,0
	2015	1	0,6	175	99,4	0	0,0
	2016	0	0,0	8	100,0	0	0,0
Depois do MROSC	2017	0	0,0	229	100,0	0	0,0
	2018	0	0,0	8	88,9	1	11,1
	2019	1	0,7	148	97,4	3	2,0
	2020	0	0,0	14	66,7	7	33,3
	2021	0	0,0	13	39,4	20	60,6
	2022	0	0,0	36	36,7	62	63,3
	2023	0	0,0	7	4,9	135	95,1
	2024	1	1,5	8	11,9	58	86,6
Total		**29**	**2,8**	**717**	**69,5**	**286**	**27,7**

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

No que se refere ao objeto, conforme apresentado na Tabela 3, foi possível notar que a maior frequência de ações se refere a Caixa escolar e aos projetos e programas de apoio a crianças e adolescentes, refletindo assim a priorização por parte do município em áreas relacionadas à educação e ao bem-estar infantil. Esses mesmos objetos também foram aqueles que receberam o maior volume de repasses municipais no período analisado (2011-2024). Esse fato indica que, possivelmente, o município adotou uma estratégia que busca não apenas a

formalização de parcerias, mas também que as áreas sociais prioritárias recebam financiamento para que sejam desenvolvidas. Outros objetos que se destacaram foram os projetos e programas de atendimento ao idoso; os projetos e programas sociais; e os programas de atendimento à população de rua e ao migrante, todos com captação de recursos superior a 100 milhões de reais. Ao especificar o caso do termo de fomento, os três objetos contemplados com a maior soma de recursos representam mais de 90% das contratações. Isso sugere que, embora existam áreas prioritárias, a implementação do MROSC ainda precisa garantir uma distribuição mais equitativa de recursos, evitando que organizações mais estruturadas e influentes monopolizem as oportunidades de financiamento.

Tabela 3 – Número de parcerias (2011-2024), por objeto, valor e instrumento jurídico

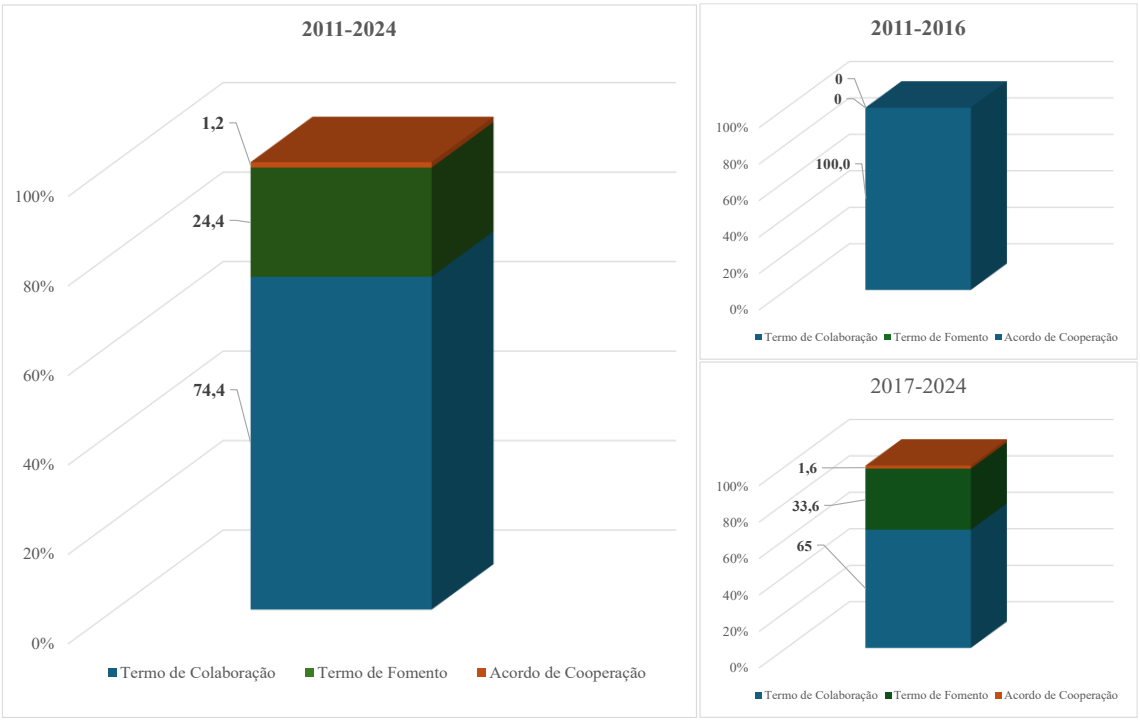
OBJETO	Termo de Colaboração			Termo de Fomento		
	Nº	Valores (R$)		Nº	Valores (R$)	
		Soma	Média		Soma	Média
Caixa escolar	323	3.111.151.622,13	9.632.048,37	0	0,00	0,00
Educação infantil	4	46.053.981,23	11.513.495,31	0	0,00	0,00
Interpretação de lingua brasileira de sinais	1	27.761.204,68	27.761.204,68	0	0,00	0,00
Mobilização e educação ambiental	0	0,00	0,00	1	80.000,00	80.000,00
Programas de atendimento a população de rua e ao migrante	9	120.376.624,54	13.375.180,50	4	3.009.999,88	752.499,97
Programas de atendimento a portadores de necessidades especiais	8	90.070.788,19	11.258.848,52	1	169.468,00	169.468,00
Programas e projetos culturais	16	45.851.526,63	2.865.720,41	1	1.330.000,00	1.330.000,00
Programas e projetos de geração de emprego e renda e qualificação	8	22.115.973,83	2.764.496,73	1	600.000,00	600.000,00
Programas e projetos de melhoria da qualidade da educação municipal	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Projetos e programas de apoio a criança e ao adolescente	333	3.000.116.592,22	9.009.359,14	92	39.606.963,09	430.510,47
Projetos e programas de apoio a família	4	41.001.995,77	10.250.498,94	3	323.172,35	107.724,12
Projetos e programas de atendimento ao idoso	38	248.022.884,81	6.526.918,02	60	74.179.949,01	1.236.332,48
Projetos e programas esportivos sociais segundo tempo	0	0,00	0,00	2	120.000,00	60.000,00
Projetos e programas sociais	13	139.775.017,59	10.751.924,43	84	15.512.331,60	184.670,61
Projetos e programas sociais de esporte e lazer	3	3.595.814,43	1.198.604,81	0	0,00	0,00
Promoção de eventos	0	0,00	0,00	1	1.462.451,04	1.462.451,04
Promoção de festas juninas	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Serviços de apoio ao ensino	1	12.935.880,68	12.935.880,68	0	0,00	0,00
Serviços de consultoria	0	0,00	0,00	1	120.000,00	120.000,00
Serviços técnicos especializados	7	14.258.232,55	2.036.890,36	1	1.040.000,00	1.040.000,00
Softwares	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Total	**768**	**6.923.088.139,28**	**9.014.437,68**	**252**	**137.554.334,97**	**545.850,54**

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

Outro aspecto relevante é o tipo de instrumento utilizado para a formalização das parcerias. O Gráfico 6 permite observar que, embora haja espaço para as iniciativas propostas pelas OSC, a maior parte das parcerias é firmada por meio de termos de colaboração (74,4% do total), que são direcionadas pela administração municipal e contam com a transferência de recursos financeiros. Essa constatação aponta para a importância de um gerenciamento focado no financiamento ativo das parcerias, o que pode ser crucial para estimular a execução de atividades e projetos de impacto social. Embora os termos de fomento representem uma fração menor (24,4%), esses resultados mostram a capacidade das OSC de se articularem e buscarem a construção de parcerias, o que só foi possível a partir da implementação do MROSC. Por outro lado, as iniciativas realizadas na forma de acordos de cooperação não assumem um papel expressivo, sendo representadas por apenas 1,6 % das parcerias firmadas com o município após

a implementação do MROSC. Essa representatividade pouco expressiva dos acordos de cooperação sugere que este modelo de parceria, que não envolve aportes financeiros, aparentemente não é uma opção viável ou atrativa para a maioria das iniciativas locais. Ou seja, indica uma falta de interesse ou inadequação desse instrumento em relação aos objetivos das OSC e da administração municipal. No entanto, a predominância de um único tipo de instrumento jurídico como os termos de colaboração também pode limitar a participação e a flexibilidade das OSC na busca de soluções sociais, já que a autonomia das organizações pode ser comprometida.

Gráfico 6 - Instrumentos jurídicos das parcerias firmadas em Belo Horizonte/MG

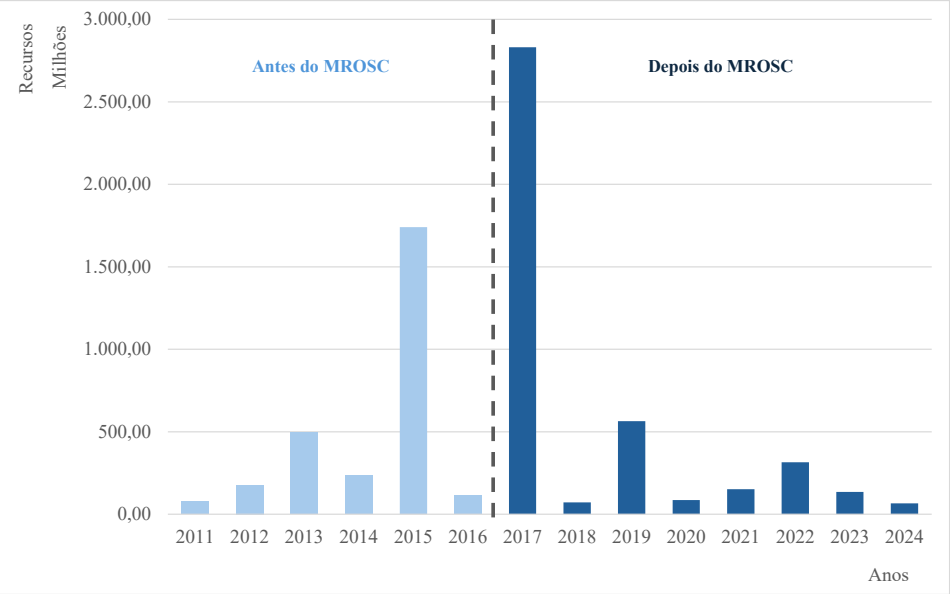


Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

Como exposto no Gráfico 7, é possível reconhecer o perfil das parcerias em termos de repasses financeiros, que envolveram um montante acumulado de recursos públicos municipais superior a R$ 7 bilhões. Esse valor expressivo demonstra não apenas a magnitude das parcerias locais, mas também a relevância das organizações da sociedade civil no contexto do investimento social do município. Entretanto, os resultados também revelam um padrão de distribuição bastante irregular dos recursos quando comparados os dois períodos analisados. Verificou-se que o ano de 2017 apresentou um pico acentuado em relação aos investimentos, com um montante significativamente maior em comparação aos demais anos. Isso sugere um

impulso considerável nos investimentos sociais naquele período, possivelmente associado à implementação do MROSC. Após esse ano, observa-se uma queda drástica nos repasses, com valores muito reduzidos entre 2018 e 2024.

Gráfico 7 - Repasses de recursos financeiros em Belo Horizonte/MG, 2011 a 2024



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

Há, no entanto, diferenças importantes, tanto quando comparados os termos de colaboração e de fomento, como quando analisados os dois períodos: antes e depois do MROSC. Os dados apresentados na Tabela 4 permitem uma comparação detalhada dos valores globais das parcerias firmadas entre 2011 a 2016 e 2017 a 2024, divididos entre termos de colaboração e termos de fomento. Em geral, nota-se que os valores alocados às OSC por meio de termos de colaboração são mais significativos do que os termos de fomento, com um aumento notável após 2016. O valor mínimo dos termos de colaboração passou de R$ 208.119,20 para R$ 93.800,98, enquanto o máximo também reduziu de R$ 65.450.209,64 para R$ 60.502.558,65. Isso sugere uma maior dispersão nos valores contratados, com mais parcerias recebendo fundos menores. Nos termos de fomento, o menor valor de repasse foi de R$ 10.000,00, indicando que iniciativas de menor investimento começaram a ser contempladas. O montante total passou de pouco mais de 2,8 milhões de reais de 2011 a 2016 para aproximadamente 4,0 milhões de 2017 a 2024, o que representa um crescimento superior a 40%. A média dos termos de colaboração diminuiu de R$ 10.103.249,79 para R$ 8.386.190,86, enquanto a mediana seguiu a mesma tendência, caindo de R$ 8.259.573,41 para R$

6.112.376,79. Isso reflete uma ampliação no espectro de distribuição dos recursos entre as parcerias estabelecidas com o município de Belo Horizonte. Para os termos de fomento, a média foi de R$ 545.850,54, o que mostra que, embora ainda sejam menos frequentes, esses termos estão proporcionando recursos significativos para as parcerias.

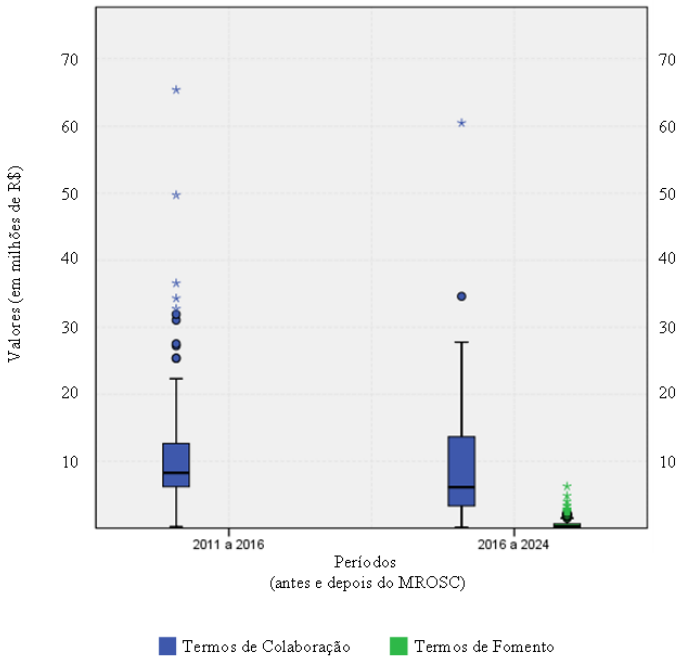
Tabela 4 - Valor global das parcerias (2011 a 2016 e 2017-2024), total e médias

Parâmetros	Termo de Colaboração		Termo de Fomento	
	2011 a 2016	2017 a 2024	2011 a 2016	2017 a 2024
Número	281	487	0	252
Valor (total)	2.839.013.191,44	4.084.074.947,84	0,00	137.554.334,97
Mínimo	208.119,20	93.800,98	0,00	10.000,00
Máximo	65.450.209,64	60.502.558,65	0,00	6.238.254,70
Média	10.103.249,79	8.386.190,86	0,00	545.850,54
Mediana	8.259.573,41	6.112.376,79	0,00	237.600,00

Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

Embora as medidas de tendência central (média e mediana) descritas não tenham se alterado de forma tão significativa, o crescimento do volume de recursos, associado ao número de organizações atendidas, resultou em uma maior dispersão na distribuição de valores, como pode ser observado no Gráfico 8. Isso indica que mais organizações estão recebendo valores menores de financiamento, o que se reflete também no valor mínimo mais baixo observado nos termos de colaboração no período pós-MROSC. Quanto aos termos de fomento, ressalta-se que, além de menos frequentes e específicos do período 2017-2024, envolvem valores menos expressivos em relação aos termos de colaboração. Essa limitação nos investimentos em termos de fomento pode comprometer a capacidade dessas organizações de implementar atividades e projetos próprios, mesmo que sejam mais bem elaborados ou tenham maior potencial de impacto social.

Gráfico 8 – Valores das parcerias (2011-2016) e (2017-2024)



Fonte: Elaborado pela autora (2025), com base nas informações do Portal das Parcerias da Prefeitura de Belo Horizonte, disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/parcerias

Com base nesses resultados apresentados, é possível afirmar, mesmo diante dos riscos inerentes, dadas as limitações do recorte temporal analisado, que a relação entre a Administração Municipal de Belo Horizonte/MG e as organizações da sociedade civil é uma realidade aparentemente duradoura. Essa interação, desde a implementação de seu marco regulatório, tem possibilitado a criação de um ambiente mais estruturado para a execução de políticas públicas, demonstrando um compromisso mútuo em atender às demandas sociais e promover o bem-estar da população. No entanto, as parcerias ainda enfrentam desafios significativos, especialmente em relação à sustentabilidade financeira das OSC. Isso reforça preocupações sobre a capacidade dessas organizações de manterem suas atividades e atenderem adequadamente às necessidades da população. A diminuição nos repasses públicos às OSC, como observada nos últimos anos analisados, pode comprometer não apenas a continuidade das atividades e projetos já em andamento, mas também a capacidade de inovar e responder a novas demandas sociais. Se não forem implementadas estratégias eficazes para garantir a sustentabilidade financeira das OSC, o risco é que essas parcerias se tornem cada vez menos frequentes, prejudicando o atendimento às comunidades mais vulneráveis e colocando em xeque o progresso alcançado a partir da implementação do MROSC.

4.3 *Policy design* e o perfil das parcerias: relações e conexões com os resultados das parcerias firmadas com Belo Horizonte/MG

A análise da política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil estabelecida em Belo Horizonte/MG revelou conexões significativas entre os componentes que formam o seu *policy design* (problemas, objetivos, instrumentos e beneficiários) e o perfil das parcerias a partir da implementação do MROSC. Ao considerar os dados das parcerias, é possível observar que a implementação local do MROSC abordou, pelo menos em parte, os problemas identificados em seu desenho. Entre os principais problemas, destacam-se a falta de critérios na seleção de entidades, os desvios de finalidade e a ausência de mecanismos de controle adequados, o que comprometeu a plena execução das parcerias antes do MROSC, criando um ambiente de relativa ineficácia na relação entre o Estado e as OSC. Sob esse aspecto, o aumento significativo no número de parcerias durante o período analisado, que saltaram de 281 para 751, e a diversificação das áreas atendidas e dos objetos contemplados sugerem que as soluções propostas pelo MROSC foram eficazes na mitigação dos problemas relacionadas a essa agenda política.

No que se refere especificamente aos objetivos da política, observou-se que o crescimento e diversificação das parcerias parecem estar alinhados aos propósitos de fortalecimento da sociedade civil e de apoio e qualificação das parcerias. Em contrapartida, a mudança na natureza das contratações, marcada pelo aumento na formalização por meio de projetos, sugere um avanço significativo do foco em resultados. Ou seja, esse parâmetro diz respeito ao cumprimento dos objetivos de promover a responsabilidade compartilhada e priorizar resultados, bem como assegurar modalidades adequadas de parcerias para diferentes finalidades. Isso ocorre porque a evolução do perfil das parcerias para o formato de projetos permite um delineamento mais claro dos objetivos, metas e indicadores de desempenho, o que, por sua vez, pode facilitar a avaliação da eficácia das iniciativas desenvolvidas nessas parcerias. Esse foco em resultados mensuráveis não só pode promover a transparência nas ações e nos recursos utilizados, mas também assegurar uma maior responsabilização tanto das organizações quanto da administração pública em relação aos impactos sociais gerados. Essa dinâmica não apenas tende a otimizar a prestação de contas das parcerias locais, mas também contribuir para a construção de confiança entre os diferentes atores envolvidos, incluindo os gestores municipais e os beneficiários das ações.

Além da prestação de contas, o ciclo de uma parceria abrange etapas como planejamento, seleção, execução e avaliação, que são cruciais para garantir a efetividade das

ações desenvolvidas. O planejamento permite que as partes definam claramente os objetivos e as metas a serem alcançadas, enquanto a seleção assegura que as organizações mais capacitadas e alinhadas com as necessidades da comunidade sejam escolhidas para implementar as ações. A execução é a fase em que as atividades são efetivamente realizadas, e a avaliação permite uma análise crítica dos resultados obtidos, abrindo espaços para ajustes contínuos e a melhoria das práticas. Nesse contexto, a análise do perfil das parcerias constatou que a maioria das parcerias é formalizada por meio de termos de colaboração e de fomento, com o termo de colaboração destacando-se como o principal instrumento de implementação utilizado. Essa predominância sugere que o município de Belo Horizonte/MG está focado em estabelecer vínculos financeiros com as OSC, priorizando iniciativas que envolvam a execução de projetos propostos pela administração pública. Os acordos de cooperação, embora utilizados, ocupam uma posição secundária, indicando que as parcerias tendem a seguir um modelo mais tradicional e estruturado, em que o financiamento assume uma condição essencial para a realização das ações desenvolvidas pelas OSC. Há, portanto, uma provável preferência dos gestores públicos locais por propostas que sejam definidas pela administração municipal e que possam garantir um retorno mais facilmente mensurável sobre o investimento realizado. Essa ênfase no financiamento ativo e direcionado ainda revela que a implementação do MROSC em Belo Horizonte/MG carece de flexibilidade e inovação. A falta de diversidade nos instrumentos de parceria pode limitar a capacidade das OSC de experimentar soluções próprias, prejudicando a adaptação de suas iniciativas sociais às necessidades dinâmicas da comunidade.

A análise do perfil das parcerias também reforçou que os beneficiários da política incluem não apenas as organizações da sociedade civil, mas também uma ampla gama de indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade econômica, social e cultural. Essa diversidade no perfil dos beneficiários sugere a intenção do governo municipal de atender às necessidades de diferentes segmentos da população, promovendo uma abordagem pretensiosamente mais inclusiva. Além disso, o crescimento e a diversificação das áreas atendidas, observados após a implementação do MROSC, indicam que as OSC estão alcançando uma gama mais ampla de beneficiários. Trata-se de um indicador aparentemente positivo de que a política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil está se concretizando nas parcerias locais, embora nem todos os beneficiários tenham acesso igualitário aos recursos e oportunidades disponíveis. Entretanto, a predominância de casos de inexigibilidade e dispensa em relação aos chamamentos públicos sugere que a implementação do MROSC pode estar perdendo oportunidades de explorar a diversidade de propostas e iniciativas que poderiam surgir em um ambiente mais competitivo.

Portanto, a convergência entre o *policy design* e o perfil das parcerias, como observado nas parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG, sugere que a implementação do MROSC não apenas identificou e abordou problemas sociais históricos, mas também promoveu um ambiente mais estruturado e eficaz para a execução de parcerias entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil. Nesse sentido, o aumento no número de parcerias, aliado à diversificação dos objetos e das áreas atendidas, pode servir para representar que o marco regulatório conseguiu criar um cenário mais favorável para a colaboração entre o município e as OSC. Essa ampliação das parcerias após a implementação do MROSC não só reflete uma maior capacidade de resposta às demandas sociais, mas também destaca a priorização de grupos vulneráveis que, historicamente, podem ter sido negligenciados.

Há, contudo, a necessidade de aprimorar os instrumentos de implementação utilizados, especialmente os relativos ao monitoramento e avaliação dos resultados, uma vez que ainda existem uma série de desafios para a regulamentação local das parcerias com organizações da sociedade civil, considerando, principalmente, a redução dos investimentos públicos a níveis anteriores à implementação do MROSC. Nesse sentido, a análise crítica das falhas e sucessos nas políticas, como proposto por Howlett (2012), é essencial para entender as causas dessa retração e suas implicações para o futuro das parcerias com Belo Horizonte/MG. Uma análise mais aprofundada sobre as causas dessa retração, destacando possíveis efeitos estruturais e conjunturais, bem como suas consequências para as parcerias desenvolvidas no município, podem possibilitar compreender, de forma mais ampliada, se essa diminuição se deve a fatores econômicos, mudanças de prioridades políticas ou dificuldades na execução das propostas, decorrentes de entraves administrativos. Além disso, as consequências dessa redução nos investimentos para as iniciativas sociais merecem ser investigadas em maior detalhe, pois podem afetar diretamente a qualidade de vida dos grupos beneficiários, dada sua condição de vulnerabilidade social, e as organizações da sociedade civil que dependem financeiramente do Estado para desenvolver suas diversas ações de interesse público e relevância social.

5. PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO

Neste trabalho, fez-se a opção por desenvolver um Produto Técnico/Tecnológico (PTT) na forma de uma Cartilha, apresentada como um material didático. Busca-se, assim, oferecer um instrumento prático de referência para auxiliar o corpo técnico das prefeituras municipais, especialmente aquelas de menor porte, sem setores administrativos especializados na elaboração e formalização das parcerias com as organizações da sociedade civil. A Cartilha está organizada em oito partes, incluindo os seguintes pontos: introdução, situação-problema, objetivos, instrumentos de implementação, grupos beneficiários, ciclo das parcerias municipais, os resultados esperados, e, por fim, os desafios e oportunidades.

Além da Cartilha, apresentada no Apêndice A, que corresponde ao produto técnico/tecnológico (PTT) desta pesquisa, como estabelecido pelo regulamento do PROFIAP, foi elaborado um **Relatório Técnico Conclusivo** complementar, com o objetivo de subsidiar o poder público local na proposição, divulgação e acompanhamento das políticas públicas voltadas especificamente ao estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil. O documento encontra-se apresentado no Apêndice B.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de fomento, colaboração e cooperação instituída pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) representa um momento relevante na reformulação da relação entre o Estado e as OSC no Brasil. Sob a perspectiva do *policy design*, o MROSC introduziu instrumentos que buscam promover a transparência, eficiência e responsabilização nas parcerias firmadas, inclusive com os entes municipais. Essas diretrizes visam garantir que as ações dos governos sejam mais alinhadas às necessidades sociais e que as OSC possam atuar de maneira mais eficaz na implementação de políticas públicas, contribuindo para a construção de um ambiente de confiança e de mútua cooperação. Ao analisar, especificamente, o caso de Belo Horizonte/MG, observou-se que a implementação do MROSC trouxe mudanças significativas no perfil das parcerias, com um aumento significativo no número de contratos e uma transição de atividades para projetos.

Em linhas gerais, observa-se que Belo Horizonte se destaca em termos de volume de recursos destinados às OSC e no número absoluto de organizações ativas. Com cerca de 12 mil OSC atuando em diferentes segmentos sociais, observa-se uma concentração em áreas como religião e desenvolvimento e defesa de direitos, que juntas representam aproximadamente 60% das organizações sediadas no município. A predominância de organizações religiosas e aquelas dedicadas ao desenvolvimento e defesa de direitos sugere uma resposta a demandas locais específicas. Também chama atenção a distribuição espacial desigual dessas entidades, com predominância nas regiões centrais do município, como o Hipercentro e a Regional Centro-Sul, sugerindo uma relação direta entre densidade populacional, estrutura urbana e oferta de serviços. A concentração dessas organizações em áreas com alta densidade populacional, permite um impacto significativo nas comunidades, embora também revele uma distribuição que pode limitar o acesso a serviços essenciais em áreas periféricas.

Do ponto de vista do desenho da política pública, a adoção do MROSC representou um importante marco na tentativa de superar determinadas fragilidades associadas às formas tradicionais de parceria, em especial os convênios, que historicamente careciam de critérios claros de seleção, transparência e mecanismos eficazes de controle. A institucionalização do MROSC no contexto local foi, de certa forma, uma resposta à crise de legitimidade e confiança entre Estado e organizações da sociedade civil, especialmente após os debates e denúncias ocorridas no âmbito da CPI das ONGs. A análise evidenciou que a estruturação da política, mesmo não sendo plenamente formalizada com objetivos explícitos, apresenta diretrizes

suficientemente claras que indicam metas como fortalecimento institucional, capacitação das OSC e gestores públicos, promoção da transparência, incentivo à diferentes modalidades de contratação e busca por resultados efetivos nas parcerias firmadas.

A análise da congruência entre os objetivos e os instrumentos utilizados nas parcerias em Belo Horizonte/MG revela variações significativas nos níveis de alinhamento. O objetivo de "Fortalecer a sociedade civil" apresenta uma congruência baixa, com menos de 50% dos instrumentos contribuindo para a autonomia e sustentabilidade das organizações. Em contraste, o objetivo de "Ampliar a transparência e o controle social" alcança um nível moderado, indicando que mais da metade dos instrumentos promovem práticas de prestação de contas e acesso à informação. O objetivo de "Assegurar modalidades adequadas de parceria para diferentes finalidades" destaca-se com alta congruência, pois todos os instrumentos analisados estão alinhados a esse propósito, refletindo uma maturidade normativa e procedimental. Por outro lado, os objetivos de "Compartilhar responsabilidades e priorizar resultados" e "Apoiar, monitorar e qualificar a execução das parcerias" apresentam congruências moderadas, evidenciando avanços na corresponsabilidade, mas também indicando barreiras na adoção de indicadores claros e na gestão orientada a resultados. Em suma, a análise sugere que, embora haja avanços significativos em alguns objetivos, há uma necessidade de aprimorar a eficácia dos instrumentos relacionados ao fortalecimento da sociedade civil e à avaliação dos resultados das parcerias.

No que se refere ao perfil dos beneficiários, como esperado, destaca-se que as parcerias têm se voltado majoritariamente para grupos em situação de vulnerabilidade social — crianças, idosos, pessoas com deficiência e famílias de baixa renda — além de públicos estratégicos como agricultores urbanos e profissionais da educação. Ainda assim, a análise das formas de seleção revelou que, embora o chamamento público seja o instrumento previsto como padrão na legislação, sua efetividade foi relativamente limitada, com predomínio de parcerias estabelecidas por meio de dispensa e inexigibilidade. Essa prevalência foi destacada sobretudo em 2021, em função das medidas emergenciais relacionadas à pandemia de Covid-19.

No eixo de resultados, a análise longitudinal das parcerias firmadas entre 2011 e 2024 revelou transformações significativas no padrão das contratações. Durante o período analisado, foram celebradas 1.032 parcerias, com repasses públicos que ultrapassam R$ 7 bilhões. Observou-se, ainda, uma mudança qualitativa após a implementação do MROSC, com ampliação da diversidade de áreas sociais atendidas e predominância crescente das parcerias na forma de projetos, em substituição às atividades contínuas. Em 2023 e 2024, mais de 85% das

contratações já se davam sob a lógica de projetos, o que sugere maior planejamento, foco em resultados e compromisso com a efetividade das ações desenvolvidas.

A Secretaria Municipal de Educação e o Fundo de Assistência Social foram os principais órgãos demandantes das parcerias, concentrando conjuntamente a maioria das contratações. Entretanto, a partir de 2017, observou-se maior diversificação entre as unidades organizacionais contratantes, evidenciando a ampliação da cultura de parcerias em diferentes setores da administração pública municipal. Do ponto de vista jurídico, os termos de fomento se consolidaram como o principal instrumento de formalização, respondendo por 74,4% das parcerias o que sinaliza a prevalência de iniciativas propostas pelo poder público. Em contrapartida, os acordos de cooperação, que não envolvem transferência de recursos financeiros, representam apenas 1,2%, evidenciando sua pouca expressividade no contexto local.

Um aspecto que demanda atenção especial refere-se à evolução dos repasses financeiros, que atingiram seu ápice em 2017, coincidindo com a regulamentação local do MROSC, mas apresentaram uma tendência de queda nos anos subsequentes. Essa redução pode comprometer a continuidade e o alcance das iniciativas sociais apoiadas por meio das parcerias, o que reforça a necessidade de investigação aprofundada sobre suas causas e impactos. Além disso, mesmo com os avanços observados, os mecanismos de avaliação e monitoramento ainda carecem de consolidação. A escassez de dados disponíveis/publicados relativos às pesquisas de satisfação e às visitas técnicas, por exemplo, limita a compreensão da efetividade das ações sob a perspectiva dos beneficiários e potencialmente fragiliza o controle social sobre a execução dos recursos públicos.

Em síntese, os resultados mostram que apesar da expressiva oscilação desde 2011, observou-se um crescimento no volume de recursos e aumento no número de parcerias estabelecidas entre a Administração Municipal de Belo Horizonte e as organizações da sociedade civil após a implementação do MROSC. Observou-se, ainda, que as parcerias se diversificaram em termos de áreas de atuação, abrangendo não apenas educação e assistência social. Além disso, a utilização de novos instrumentos de políticas públicas, como os termos de fomento e colaboração, tornou-se mais frequente, o que indica um avanço na formalização das parcerias e na alocação de recursos públicos. Esses dados sugerem que o MROSC tem potencial para transformar a dinâmica das parcerias, promovendo uma maior inclusão das OSC no processo de elaboração e execução de políticas. De forma sumária, os principais achados podem ser descritos da seguinte forma:

I. **Redesenho das parcerias**: a implementação do MROSC trouxe um novo formato às parcerias entre o Estado e as OSC, posicionando-se no segundo nível de maturidade em *policy design*, o que indica elevado potencial para resultados mais eficazes.
II. **Concentração nas atividades tradicionais**: Apesar da diversificação dos setores atendidos, a maioria das parcerias ainda se concentra em áreas tradicionais, como educação e assistência social, indicando a necessidade de incorporar progressivamente outras áreas sociais;
III. **Mudança nos tipos de contratos**: A partir de 2018, houve uma mudança no tipo de contratos utilizados, com um aumento no uso de termos de fomento e colaboração para o desenvolvimento de projetos, em detrimento da modalidade de parcerias desenvolvidas por meio de atividades.
IV. **Redução nos Repasses**: Observou-se uma queda nos investimentos públicos após 2017, o que levanta preocupações sobre a sustentabilidade das iniciativas sociais desenvolvidas em parcerias com a sociedade civil.

A partir da implementação do MROSC, evidenciam-se conexões entre os componentes do *policy design* e o perfil das parcerias estabelecidas em Belo Horizonte/MG. O MROSC abordou problemas como a falta de critérios na seleção de entidades e a ausência de mecanismos de controle, resultando em um aumento significativo no número de parcerias e na diversificação das áreas atendidas. Embora tenha promovido um ambiente mais estruturado e eficaz, a predominância de contratos por dispensa e inexigibilidade indica limitações na exploração de propostas diversas.

Dessa forma, observa-se que o MROSC tem potencial para ressignificar a imagem das OSC no cenário institucional dos municípios do país, promovendo sua construção social positiva e reconhecendo sua relevância como parceiras legítimas do Estado na formulação e execução de políticas públicas. No entanto, os resultados demonstram que a consolidação de uma política de parcerias mais equitativa, transparente e efetiva requer não apenas marcos regulatórios bem estruturados, mas também práticas de implementação coerentes, mecanismos de avaliação robustos e recursos públicos compatíveis com as demandas sociais existentes.

É essencial destacar as limitações metodológicas do recorte temporal e espacial analisados, que se restringiu ao período de 2011 a 2024 e considerou apenas o caso do município de Belo Horizonte/MG. Embora abrangente, os resultados podem não ter sido capazes de capturar a complexidade das interações entre o Estado e as OSC na diversidade dos municípios brasileiros. Fatores externos, como a variação dos contextos políticos e socioeconômicos,

também podem influenciar a eficácia das parcerias, e a ausência de dados qualitativos mais específicos sobre a percepção dos beneficiários pode limitar a compreensão dos impactos reais dessas políticas.

Futuras pesquisas tem elevado potencial acadêmico, especialmente aquelas voltadas a avaliação da efetividade das parcerias entre o poder público e OSC na esfera municipal. É crucial investigar como essas parcerias podem ser aprimoradas para atender às demandas sociais de maneira mais equitativa e eficiente. Estudos que explorem a experiência das OSC no processo de implementação de políticas públicas, bem como a percepção dos beneficiários sobre os serviços recebidos, captados por exemplo por meio de entrevistas com os entes envolvidos (gestores públicos, organizações da sociedade civil e a população envolvida), podem fornecer *insights* valiosos para o aprimoramento das diretrizes do MROSC e para a construção de um ambiente de cooperação mais robusto. Por fim, é importante investigar de que forma os instrumentos de implementação adotados na política de fomento, cooperação e colaboração contribuem para a qualidade dos serviços prestados pelas OSC, especialmente nas parcerias locais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de direito administrativo descomplicado**. Método, 2009.

ALVES, Mário Aquino. Terceiro setor: as origens do conceito. **ENANPAD, XXVII**, 2002.

ANDRADE, Wendy Silva de; BUTA, Bernardo Oliveira. Lei Aldir Blanc: o impacto da pandemia na mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 44, p. e285776, 2025.

ARAUJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 18, n. 69, p. 647-668, 2010.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172.

BARBOSA, Karine Fabiane Kraemer. Análise ex ante dos programas de inclusão produtiva rural sob a ótica do *policy design*. 2024.

BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. **O público não-estatal na reforma do Estado. Editora FGV/CLAD. Rio de**, p. 107-150, 1999.

BARROS, R. P.; LIMA, L. Avaliação de Impacto de programas sociais: por que, para que e quando fazer? In: MENEZES FILHO, N. (Org.). Avaliação econômica de projetos sociais. São Paulo: Dinâmica, 2012. p. 13-30

BIASOLI, SemíramiS; SORRENTINO, MARCOS. Dimensões das Políticas Públicas de educação Ambiental: a necessária inclusão da política do cotidiano. **Ambiente & Sociedade**, v. 21, p. e00144, 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 11ª edição. **Brasília: Editora UnB**, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político**. São Paulo: Paz & Terra, 2017.

BRASIL. **Lei 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, DF: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.249**, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em:<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/166/1/Lei%20n%c2%ba%2013.249.pdf>. Acesso em: 22 de abr. 2025.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República et al. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL, Felipe Gonçalves; REY, Beatriz. A Teoria do Equilíbrio Pontuado: incrementalismo e pontuações na dinâmica das políticas públicas. In: CAPELLA, A. C. N; BRASIL, F. G. Abordagens Contemporâneas para a Análise de Políticas Públicas. **Rio de Janeiro: Editora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro–EDUERJ**, v. 331, 2022.

BRASIL, Felipe Gonçalves; ROCHA, Heber Silveira. Políticas de juventude em perspectiva comparada: entre o enquadramento do problema ea escolha de instrumentos. **Sociologias**, v. 27, p. e133332, 2025.

BRAYNER, André Vitorino Alencar; DA SILVA FILHO, Edson Alves. A natureza jurídica da parceria entre o Estado e a sociedade civil: estudo de caso à luz da Lei 13.019/2014. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura| RDAI**, v. 3, n. 9, p. 183-199, 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de administração pública**, v. 34, n. 4, p. 7 a 26-7 a 26, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, p. 112-116, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 1-6, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de administração Pública**, v. 51, p. 147-156, 2017.

BUTTENBENDER, Pedro Luís *et al.* Políticas públicas, terceiro setor e suas contribuições sociais e econômicas na execução de projetos. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 27, p. 1-27, 2022.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Gestão social no terceiro setor: avaliação de processos e missão institucional. **Oficina do CES**, n. 190, p. 1-43, 2003.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. Democracia e participação social no ciclo das Políticas públicas. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 20, n. 3, p. 425-443, 2020.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; POLTRONIERI, Heloisa; BORGES, Regilson Maciel. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado?. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 19, n. 73, p. 813-826, 2011.

CAPANO, Giliberto; LIPPI, Andrea. How policy instruments are chosen: Patterns of decision makers' choices. **Policy Sciences**, v. 50, n. 2, p. 269-293, 2017.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. **Sage Open**, v. 10, n. 1, p. 2158244019900568, 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de políticas públicas. 2018.

CAPELLA, A. C. N. O modelo de múltiplos fluxos: contribuições, limites e perspectivas. Abordagens Contemporâneas para a análise de Políticas Públicas. In: CAPELLA, A. C. N; BRASIL, F. G. Abordagens Contemporâneas para a Análise de Políticas Públicas. **Rio de Janeiro: Editora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro–EDUERJ**, v. 331, 2022.

CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, LC da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, p. 173-188, 2016.

CARVALHO, João Paulo *et al.* A REGULAÇÃO ECONÔMICA E O *POLICY DESIGN* NA IMPLEMENTAÇÃO DA CÂMARA DE REGULAÇÃO DO MERCADO DE MEDICAMENTOS. 2022.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. 2018.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, p. 993-1016, 2012.

CHINDARKAR, Namrata; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Introduction to the special issue:"conceptualizing effective social *policy design*: design spaces and capacity challenges". **Public Administration and Development**, v. 37, n. 1, p. 3-14, 2017.

COMPTON, Mallory E.; LUETJENS, Joannah; HART, Paul't. Designing for policy success. **International Review of Public Policy**, v. 1, n. 1: 2, p. 119-146, 2019.

CONFORTO, Gloria. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 1, p. 27 a 40-27 a 40, 1998.

CORCETTI, Elisabete; LORETO, Maria das Dores Saraiva de. O discurso político sobre a qualificação profissional de mulheres desfavorecidas: emancipação ou hegemonia?. **Cadernos Ebape. Br**, v. 15, n. 2, p. 364-376, 2017.

CORCETTI, Elisabete. Análise do *policy design* do Programa Mulheres Mil: caminhos da inclusão?. 2018.

CORCETTI, Elisabete; LORETO, Maria das Dores Saraiva. A construção social de mulheres no'Programa Mulheres Mil': olhares dos agentes implementadores. **Revista Latino-Americana de Geografia e Gênero**, v. 10, n. 1, p. 146-164, 2019.

CORRÊA, Lyvia Mendes; WELTER, Marcio; DA MOTA ALVES, João Bosco. DESIGN THINKING E POLÍTICAS PÚBLICAS. In: **Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação–ciki**. 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de administração pública**, v. 42, p. 829-874, 2008.

CRESWELL, John W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa-: Escolhendo entre Cinco Abordagens**. Penso Editora, 2014.

CRUZ, Mauri JV. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações da Sociedade Civil Brasileira. 2014.

DA ROCHA, Solange Alcântara Neves; GUIMARÃES, Silvana de Oliveira; LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. As políticas públicas como instrumento efetivo para o planejamento territorial e sua relação com o desenvolvimento sustentável. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 9, n. 4, p. 547-564, 2020.

DE ARAUJO, Gilda Cardoso; FREGUETE, Lilian Marques; DO NASCIMENTO, Rosenery Pimentel. Marco regulatório das organizações da sociedade civil, relações federativas e implicações para oferta de educação infantil. **Práxis Educacional**, v. 15, n. 31, p. 80-101, 2019.

DE FREITAS BOULLOSA, Rosana *et al.* Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, p. 0-0, 2021.

DE MACEDO, Paulo Sérgio Novais. Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de informação legislativa. Brasília: Senado Federal**, v. 45, n. 178, p. 181-193, 2008.

DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 11, n. 2, p. 1-12, 2022.

DE MATOS PINTO, Isabela Cardoso. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, p. 27-36, 2008.

DE OLIVEIRA, Cristina Nunes; GONÇALVES, Rodrigo Santaella. A inovação das redes socioassistenciais nos novos formatos de inclusão e sustentabilidade social. **Inovação & Tecnologia Social**, v. 2, n. 6, p. 74-94, 2020.

DE SOUSA, José Raul; DOS SANTOS, Simone Cabral Marinho. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa e debate em Educação**, v. 10, n. 2, p. 1396-1416, 2020.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de pesquisa**, v. 82, p. 1-32, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo 29 ed. **São Paulo: Forense**, 2016.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. **São Paulo: Atlas**, p. 1-15, 2012.

DO ESTADO, Câmara da Reforma *et al.* Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. **Brasília: Câmara da Reforma do Estado**, 1995.

DONNINI, Thiago. Regulamentação subnacional do MROSC: uma análise dos decretos editados por estados, Distrito Federal e capitais para a execução da Lei nº 13.019/2014. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios. São Paulo: GIFE**, p. 25-76, 2020.

DOS SANTOS, Priscilla Ribeiro; CÔRTES, Soraya Vargas; MARGARITES, Gustavo Conde. Da tutela à cidadania: construção social das imagens dos usuários da Política de Assistência Social. **Sociedade e Estado**, v. 37, n. 01, p. 245-270, 2022.

DPSC. **Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil.** Portal da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/diretoria-de-parcerias>. Acesso em: 5 fev. 2025.

FALCONER, Andres Pablo. A promessa do Terceiro Setor. **Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor. Universidade de São Paulo**, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. 2018.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor. **3º Setor: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra**, p. 25-33, 1997.

FERNANDES, R. C. Privado, porém público: o terceiro setor na América do Sul. **Rio de Janeiro: CIVICUS**, 2002.

FRANCO VARGAS, María Helena; ROLDÁN RESTREPO, Daniela. The instruments of public policy. A transdisciplinary look. **Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)**, v. 35, n. 63, p. 101-113, 2019.

FREY, Klaus. POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000.

GERHARDT, Tatiana Engel *et al.* Estrutura do projeto de pesquisa. **Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 67-90**, 2009.

GIL, Antônio Carlos *et al.* Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001.

HOLANDA, Bruna de Morais; MENDONÇA, Patricia Maria Emerenciano de. Avanços e desafios na implementação do MROSC em entes subnacionais: os casos de Bahia e Belo Horizonte. **GIFE**, v. 3, n. 1, p. 01-15, 2021.

HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy. Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in 'new governance arrangements'. **Policy and society**, v. 26, n. 4, p. 1-18, 2007.

HOWLETT, Michael. The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy-making. **International Political Science Review**, v. 33, n. 5, p. 539-555, 2012.

HOWLETT, Michael. From the 'old'to the 'new'policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy sciences**, v. 47, n. 3, p. 187-207, 2014.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; WOO, Jun Jie. From tools to toolkits in *policy design* studies: The new design orientation towards policy formulation research. **Policy & Politics**, v. 43, n. 2, p. 291-311, 2015.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Introduction: The importance of *policy design*: Effective processes, tools and outcomes. In: **Routledge handbook of *policy design***. Routledge, 2018. p. 3-19.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/belo-horizonte.html>. Acesso em: 01 jun. 2025.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L; DELEON, P. **Social construction and *policy design***. In: Sabatier, P. A (ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93-126.

IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/indicadores>. Acesso em: 15 mar. 2025.

JURUENA, Cynthia Gruendling. **Políticas públicas e terceiro setor: propostas de aprimoramento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

KERN, Florian; HOWLETT, Michael. Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector. **Policy sciences**, v. 42, p. 391-408, 2009.

LARA, Maria Fernanda Aguilar. Interações socioestatais e instrumentos de ação pública: implementação do MROSC na assistência social de SP. **Revista Agenda Política**, v. 10, n. 2, p. 233-258, 2022.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. 2012.

LASSANCE, A. **Análise Ex Ante de Políticas Públicas:** fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: IPEA, 2023.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, p. e246779, 2021.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, RB de; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. **Abordagens Contemporâneas para a análise de Políticas Públicas**, p. 236-273, 2022.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. The analysis of design or the design of analysis?. **Review of Policy Research**, v. 7, n. 4, p. 738-750, 1988.

LOPES, Laís de Figueiredo; DOS SANTOS, Bianca; BROCHARDT, Viviane. **Entenda o MROSC, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13,019/2014**. Secretaria de Governo da Presidência da República, 2016.

LOPES, Lais Vanessa Carvalho de Figueiredo. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil-MROSC. 2019.

MAIA, Flora de Paula Gonçalves Holanda; KARRUZ, Ana Paula. " ENEM, Chego Junto, Chego Bem": Promoção da Transição para a Educação Superior nas Escolas Estaduais do Ceará, Brasil. **Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas/Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 31, 2023.

MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o terceiro setor. **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 2, n. 1, p. 33-54, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública. **Foco nas Instituições e Ações Governamentais. 5a ed. rev. atual. São Paulo: Atlas**, 2018.

MENDONÇA, Patricia; FALCÃO, Domenica Silva. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 68, 2016.

MENDONÇA, Patricia Maria Emerenciano de; BOAS, Lucas Vilas; LEICHSENRING, Alexandre Ribeiro. Percepção dos gestores públicos: no processo de implementação da Lei nº 13.019/2014 (MROSC) nos contextos subnacionais. **Marco regulatório das organizações da sociedade civil: avanços e desafios**, 2020.

MGI. Portal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil é destaque em fórum nacional promovido pela Gestão**. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/ptbr/assuntos/noticias/2023/junho/marco-

regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civile-destaque-em-forum-nacional-promovido-pela-gestao>. Acesso em: 13 mar. 2024.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, p. 82-90, 2013.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Educat, 2002.

NEWMAN, Joshua; NURFAIZA, Martha Widdi. *Policy design*, non-design, and anti-design: the regulation of e-cigarettes in Indonesia. **Policy Studies**, v. 43, n. 2, p. 226-243, 2022.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 32, p. 323-337, 2011.

ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, p. 66, 1999.
PALUDO, A. **Administração Pública, 3ª Edição: TEORIA E MAIS DE 700 QUESTÕES**. Elsevier Brasil, 2013.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, *[S. l.]*, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005.

PEREIRA, Jesimiel André et al. A laicidade estatal e as parcerias com as organizações religiosas na Lei nº 13.019/2014 (MROSC). 2021.

PEREIRA, Sandra Patrícia Marques; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Movimentos pós-nova gestão pública: o novo serviço público. **Lex Humana (ISSN 2175-0947)**, v. 12, n. 1, p. 69-85, 2020.

PETERS, B. G. The logic of *policy design*. **In:** PETERS, B. G. **Policy problems and *policy design* – new horizons in public policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018., p. 1-34.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para aprender políticas públicas. **Brasília, DF: IGEPP**, 2013.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de administração pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**, p. 86-124, 2021.

SYLVESTRE, Ana Paula Melo; TÁVORA, Lina Rocha Fernandes. **Interseccionalidade no desenho da política pública municipal para o audiovisual: a pontuação indutora como instrumento da Política Afirmativa da SPCINE**. Política Hoje, v. 31, n. 2, p. 137-157, 2022.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Salvador: AATR**, v. 200, p. 09, 2002.

VALLE, Paulo Roberto Dalla; FERREIRA, Jacques de Lima. Análise de conteúdo na perspectiva de Bardin: contribuições e limitações para a pesquisa qualitativa em educação. **Educação em Revista**, v. 41, p. e49377, 2025.

VAN GEET, Marijn Thomas; LENFERINK, Sander; LEENDERTSE, Wim. *Policy design* dynamics: Fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. ***Policy Design* and Practice**, v. 2, n. 4, p. 324-358, 2019.

VAZQUEZ, Daniel Arias; SCHLEGEL, Rogerio. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 38, p. e255785, 2022.

VOESE, Simone Bernardes; REPTCZUK, Roseli Maria. Características e peculiaridades das entidades do Terceiro Setor. **ConTexto-Contabilidade em Texto**, v. 11, n. 19, p. 31-42. 2011.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de Pesquisa. revisada. **Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis**, 2011.

APÊNDICE A

Cartilha

Universidade Federal de São João del-Rei

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CARTILHA
AS PARCERIAS ENTRE MUNICÍPIOS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Gissely Campos Maia de Azevedo

2025



CARTILHA PARA PREFEITURAS MUNICIPAIS

A Política de Fomento, Colaboração e Cooperação com Organizações da Sociedade Civil

Introdução

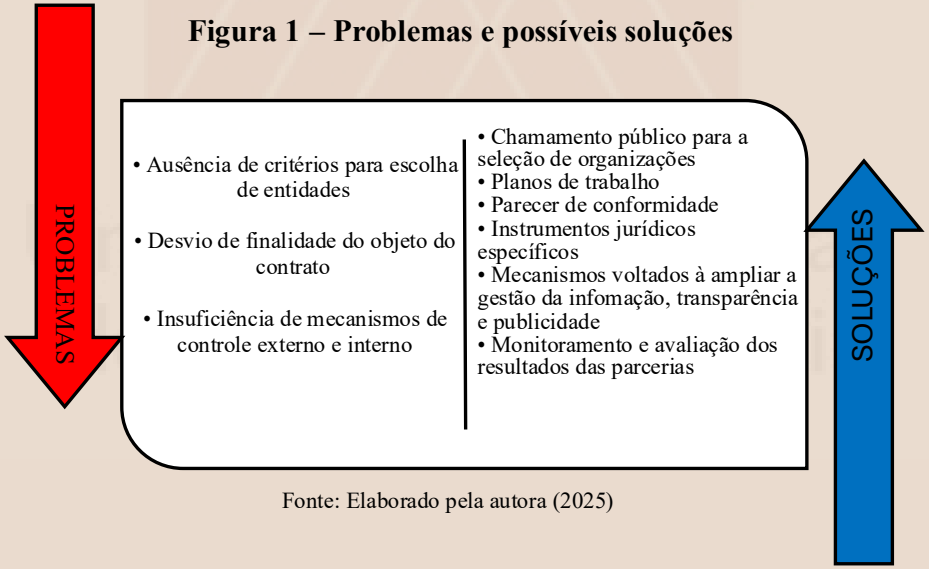
A relação entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) tem ganhado cada vez mais espaço na construção de políticas públicas. Enquanto terceiro setor, as OSC desempenham um papel crucial na abordagem de questões sociais em consonância com o Estado e o mercado. A partir da promulgação da Constituição de 1988, essas organizações são reconhecidas como parceiras estratégicas na implementação de políticas públicas em todos os níveis da administração. No âmbito dos municípios, essas parcerias são regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) desde 1º de janeiro de 2017. Esse marco legal contribuiu para que temas relevantes da sociedade sejam incorporados às agendas governamentais, o que pode favorecer a implementação de serviços públicos adaptados às diferentes realidades regionais que permeiam o país.

Esta cartilha tem como objetivo orientar os gestores municipais sobre a implementação local do MROSC, com base nos principais elementos que formam o desenho de políticas: **problemas, objetivos, instrumentos de implementação, grupos beneficiários e resultados**.

1. Situação-problema

- Os municípios enfrentam desafios sociais e econômicos que exigem uma resposta eficaz. Os principais problemas que formaram a agenda MROSC incluem (Figura 1):
  - **Ausência de critérios na escolha de entidades**: a falta de critérios claros pode levar à seleção inadequada de OSC, comprometendo a eficácia das parcerias.
  - **Desvio de finalidade do objeto do contrato**: É crucial garantir que os recursos sejam utilizados de acordo com a finalidade estabelecida.
  - **Insuficiência de mecanismos de controle**: A falta de supervisão adequada pode resultar em ineficiências e desvios.

Figura 1 – Problemas e possíveis soluções

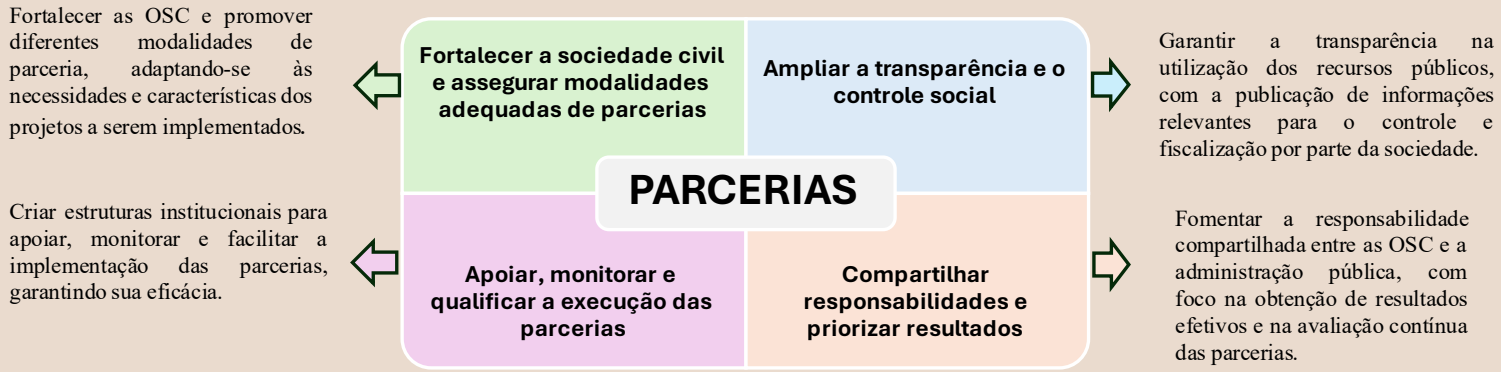


Fonte: Elaborado pela autora (2025)

2. Objetivos

- Cada município responsável pela implementação do MROSC define os objetivos e os resultados esperados de uma parceria.
- No caso específico de Belo Horizonte/MG, por exemplo, identificou-se uma ênfase dos objetivos em relação à eficácia, ao fomento, à inovação e à responsabilidade, conforme Figura 2.
- A ausência de objetivos é um ponto crítico para o desenho de políticas, pois os objetivos são os insumos dos instrumentos de implementação.
- Recomenda-se que os objetivos sejam estabelecidos de forma clara e expressa quando da formalização de cada parceria, alinhando os propósitos dessas parcerias aos interesses e expectativas, tanto das organizações da sociedade civil, quanto da administração pública municipal.

Figura 2 - Principais objetivos



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

3. Instrumentos de implementação

- ❑ Os instrumentos são técnicas utilizadas pelos governos para gerar, avaliar e implementar opções de políticas públicas.
- ❑ No caso específicos das parcerias, os instrumentos de implementação devem garantir o cumprimento dos objetivos relacionados à eficácia, ao fomento, à inovação e à responsabilidade/transparência.
- ❑ O MROSC introduziu três instrumentos distintos de parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação, conforme Figura 3.

Figura 3 – Termos de Parceria

Termos de Fomento

- ✓ Instrumento para incentivar e reconhecer ações de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil.
- ✓ Envolvem transferência de recursos financeiros públicos

Termos de Colaboração

- ✓ Instrumento para incentivar e reconhecer ações de interesse público propostas pela Administração Pública.
- ✓ Envolvem transferência de recursos financeiros públicos

Acordos de Cooperação

- ✓ Instrumento para incentivar e reconhecer ações de interesse público propostas tanto pela Administração Pública, quanto pelas OSC.
- ✓ Não envolvem recursos financeiros públicos.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

- ❑ O MROSC também instituiu os seguintes instrumentos: a) **chamamentos públicos** para selecionar organizações que atendam aos critérios estabelecidos; b) **planos de trabalho**, definindo as atividades, objetivos e recursos necessários para cada parceria; c) **relatórios técnicos**, utilizados para monitorar e avaliar os resultados das parcerias, garantindo a prestação de contas.

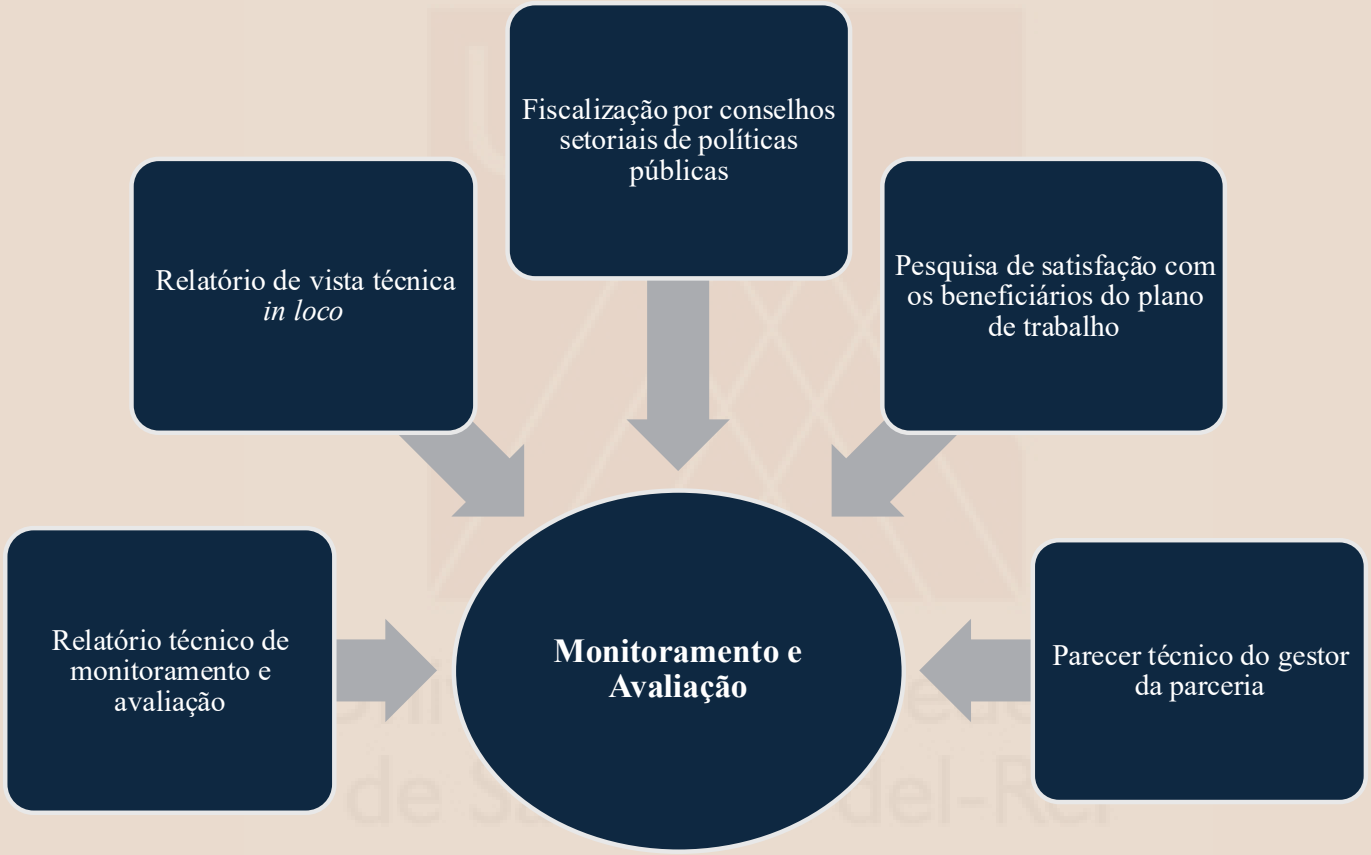
- ❑ Os principais instrumentos de implementação identificados nas parcerias municipais são apresentados nas figuras 4 e 5.

Figura 4 -Tipos de instrumentos de implementação mobilizados nas parcerias

Tipos de instrumentos
Acordos de Cooperação (formaliza as parcerias sem transferência de recursos financeiros)
Chamamentos públicos (edital de seleção)
Comissão de Monitoramento e Avaliação (estrutura organizacional)
Comissão de seleção (estrutura organizacional)
Conferências e seminários (transferência de informação)
Conselho Municipal de Fomento e Colaboração (estrutura organizacional)
Cursos de capacitação (transferência de informação)
Decreto Municipal (dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias)
Lei Federal nº 13.019/2014 (estabelece o regime jurídico das parcerias)
Manuais e materiais didáticos
Minutas padrão
Pareceres Técnicos de Prestação de Contas (análise técnica da prestação de contas)
Pesquisas de satisfação (coleta de informações sobre a satisfação dos beneficiários)
Planos de Trabalho (plano organizacional para gestão das parcerias)
Portal das Parcerias da Prefeitura (divulgação de informações na internet)
Procedimentos de Manifestação e Interesse Social (procedimento organizacional para manifestação de interesse social)
Relatórios de Visita Técnica (relatório de avaliação)
Sistema Unificado de Gestão das Parcerias
Termos de Colaboração (formaliza a transferência de recursos financeiros)
Termos de Fomento (formaliza a transferência de recursos financeiros)

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Figura 5 –Instrumentos de Avaliação

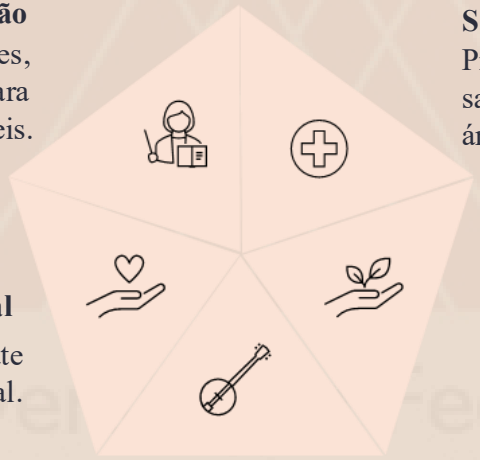


Fonte: Elaborado pela autora (2025).

4. Grupos Beneficiários

- Os grupos beneficiários correspondem às organizações da sociedade civil, além dos indivíduos e famílias atendidos pelos serviços oferecidos nas parcerias com a administração pública. Esse grupo é, em geral, constituído por populações em situação de vulnerabilidade econômica, social e cultural.
- As parcerias entre município e OSC podem abranger diversas áreas de atuação (Figura 6), ampliando o alcance das políticas públicas e atendendo às necessidades específicas das populações locais.

Figura 6 - Áreas de Atuação das OSC



Educação
Projetos educacionais complementares, formação profissional e inclusão digital para populações vulneráveis.

Saúde
Programas de prevenção, promoção da saúde e atendimento especializado em áreas de difícil acesso.

Assistência Social
Atendimento a grupos vulneráveis, combate à pobreza e promoção da inclusão social.

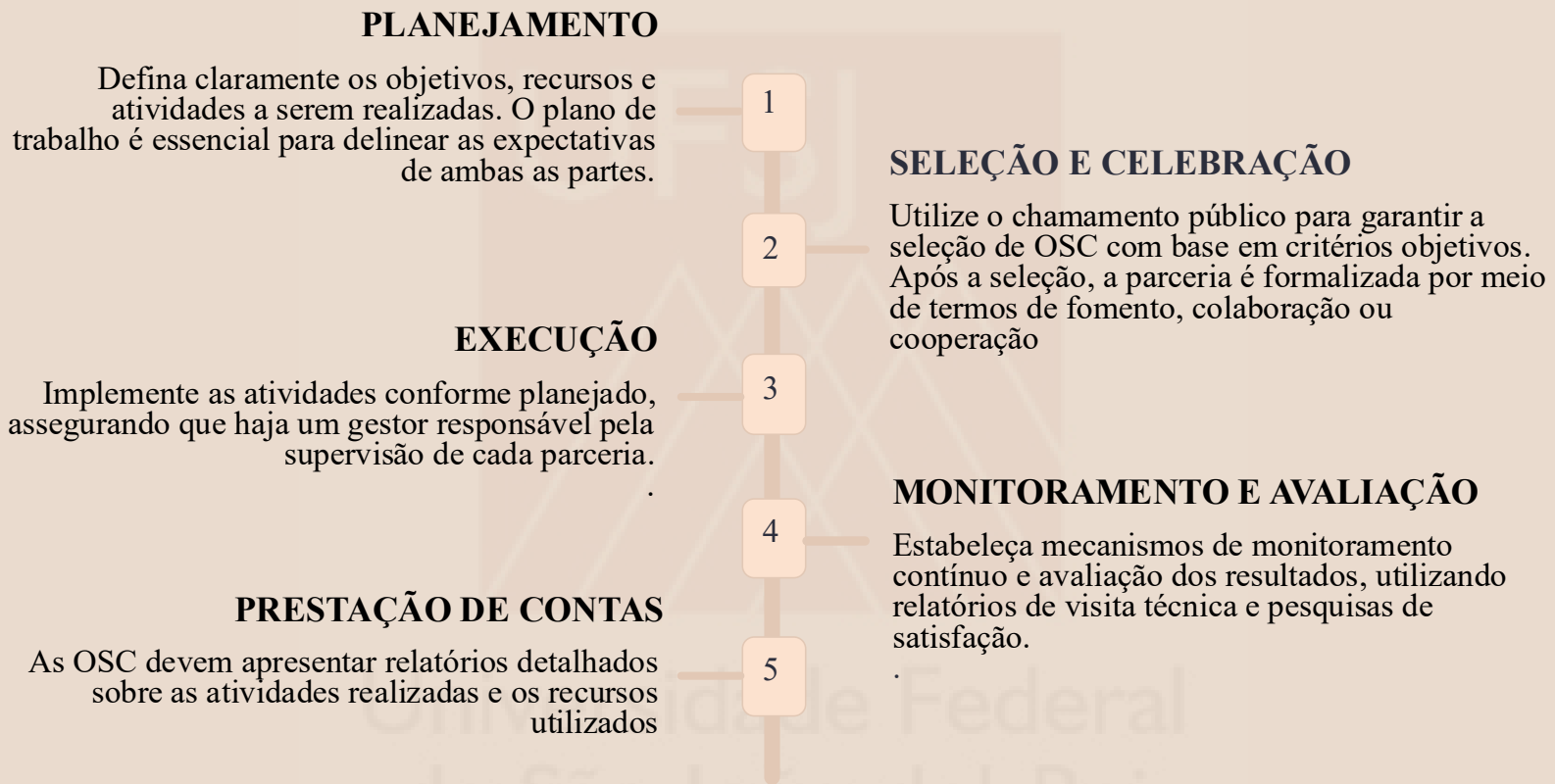
Meio Ambiente
Iniciativas de preservação ambiental, educação ecológica e desenvolvimento sustentável.

Cultura
Valorização do patrimônio cultural, promoção de eventos artísticos e preservação de tradições locais.

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

5. Ciclo das parcerias municipais

Figura 7 - Etapas do MROSC



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

6. Resultados esperados

- O fortalecimento das parcerias entre o poder público municipal e as OSC representa um caminho promissor para a construção de políticas públicas mais eficazes, inclusivas e alinhadas às demandas sociais.
- As administrações municipais devem estar atentas às necessidades locais e adaptar suas estratégias para garantir que as parcerias sejam benéficas para todos os envolvidos.
- A adoção de boas práticas e a avaliação contínua dos resultados são essenciais para o sucesso dessas iniciativas.
- Os resultados da implementação do MROSC no âmbito dos municípios incluem:

  - **Aumento na quantidade e diversidade de parcerias**: refletindo uma resposta mais eficaz às necessidades sociais.
  - **Melhoria na prestação de contas e transparência**: garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira responsável e efetiva.
  - **Fortalecimento da relação entre o poder público e as OSC**: promovendo um ambiente colaborativo que beneficie a população.

Desafios e Oportunidades

- Apesar dos avanços trazidos pelo MROSC, ainda existem desafios a serem enfrentados.
- Os principais desafios e oportunidades relacionados à implementação do MROSC no âmbito municipal incluem:

✓ **Desafios:**
- Concentração das parcerias em áreas tradicionais como educação e assistência social.
- Redução de repasses financeiros, o que pode impactar a sustentabilidade das OSC.
- Necessidade de capacitação para gestores públicos e organizações da sociedade civil sobre as normas e procedimentos estabelecidos pelo MROSC

✓ **Oportunidades:**
- A implementação do MROSC pode resultar em crescimento no número de parcerias e diversificação das áreas de atuação, permitindo que mais OSC participem do processo de elaboração e execução de políticas públicas.
- O enfoque em resultados mensuráveis promove maior transparência e responsabilização, o que pode fortalecer a confiança entre o Estado e as OSC.
- O MROSC oferece a possibilidade de desenvolver capacidades nas OSC através de treinamentos e suporte técnico, potencializando sua atuação e impacto social.

Referências

- AZEVEDO, G.C.M., Análise do Desenho da Política de Fomento, Colaboração e Cooperação com Organizações da Sociedade Civil: as parcerias firmadas com o município de Belo Horizonte/MG. Orientador: Pablo Luiz Martins. Belo Horizonte, UFSJ/PROFIAP, 2025, 119p, Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública).
- BELO HORIZONTE (MG). Decreto nº 16.746, de 10 de outubro de 2017. Dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, 11 de outubro de 2017. Disponível em: <https://acesse.one/c8mfM >Acesso em: 11 ago. 2025.
- BRASIL. Lei 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, DF: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: <https://l1nk.dev/stgPE >Acesso em: 11 ago. 2025.

Apêndice B
Relatório Técnico Conclusivo