5

# Participação da sociedade civil em políticas públicas executadas via termos de parceria no Estado de Minas Gerais

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.32-5

Flávia Moreira Fernandes[1]

Leonardo Carvalho Ladeira[2]

**Resumo:** O modelo de parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), instituído pela Lei Estadual 14.870/2003 e atualmente regido pela Lei Estadual 23.081/2018, caracteriza-se por ser uma proposta de fomento ao terceiro setor e de execução de políticas públicas de forma flexível e dinâmica. As parcerias são formalizadas pela celebração de instrumento jurídico denominado Termo de Parceria. A legislação mineira que regulamenta as parcerias com Oscips prevê, desde a Lei Estadual 14.870/2003, mecanismos de participação da sociedade civil na política pública executada por meio desse modelo. O objetivo desse artigo é analisar tais mecanismos de participação da sociedade civil, identificando se eles contribuíram para uma participação efetiva da sociedade civil nas políticas públicas executadas via Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais, a partir da experiência de instrumentos jurídicos executados no período de agosto de 2012 a março de 2017.

1 Bacharela em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Pós-graduada em Poder Legislativo e Políticas Públicas na Escola do Legislativo de Minas Gerais. Atualmente ocupa o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

2 Mestre em Ciência Política. Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Professor da área de Gestão Pública na Fundação João Pinheiro.

**Palavras-chave:** Participação social. Sociedade civil. Termo de Parceria.

***Abstract:*** *The model of partnerships signed with Civil Society Organizations of Public Interest (Oscips), established by the State Law 14.870/2003 and currently governed by State Law 23.081/2018 is promotion of the third sector and implementation of public policies in a flexible and dynamic way. Partnerships are formalized by the conclusion of a legal instrument known as the Partnership Agreement. The local legislation that regulates partnerships with Oscips provides, from State Law 14.870/2003, mechanisms for the participation of civil society in public policy implemented by means of this model. The purpose of this article is to analyze such mechanisms of civil society participation, identifying contributed to the effective participation of civil society in the public policies implemented through the Partnership Terms in the State of Minas Gerais, based on the experience of legal instruments executed in the period from August 2012 to March of 2017.*

***Keywords:*** *Social participation. Civil society. Term of Partnership.*

## 1 – Introdução

O modelo de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), instituído no âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais pela Lei Estadual 14.870, de 16 de dezembro de 2003, atualmente é regido pela Lei Estadual 23.081, de 10 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor e revoga a Lei Estadual 14.870/2003.

As parcerias celebradas com as Oscips caracterizam-se por serem uma proposta de fomento ao terceiro setor e de execução de políticas públicas de forma flexível e dinâmica, em interlocução com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.



A formalização de tais parcerias é realizada por meio de Termo de Parceria, instrumento jurídico que materializa o vínculo entre o poder público e a entidade sem fins lucrativos qualifica-

da como Oscip. O Termo de Parceria, portanto, define os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes.

No período de dezembro de 2003 a agosto de 2018, as parcerias com Oscips foram reguladas pela Lei Estadual 14.870/2003, que foi regulamentada pelo Decreto Estadual 46.020, de 9 de agosto de 2012. Essa legislação previu alguns mecanismos de participação da sociedade civil nas políticas públicas executadas via Termos de Parceria, tais como:

1. Procedimento Público de Intenção em celebrar Termo de Parceria;
2. Existência de representante da sociedade civil em Comissão Julgadora de Concurso de Projetos para a celebração de Termo de Parceria;
3. Manifestação prévia do Conselho Estadual de Políticas Públicas acerca da celebração do Termo de Parceria;
4. Disponibilização de informações relativas ao Termo de Parceria em sítios eletrônicos;
5. Participação de um especialista da sociedade e de um membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas em Comissão de Avaliação do Termo de Parceria.

Apesar da previsão e normatização desses mecanismos, há dúvida sobre seu efetivo funcionamento, por parte dos atores envolvidos na execução e no acompanhamento do Termo de Parceria. Nesse sentido, a pergunta-chave que norteia o presente artigo é: os mecanismos de participação social em políticas públicas, executados via Termos de Parceria, tais como definidos na Lei Estadual 14.870/2003 e no Decreto Estadual 46.020/2012, foram suficientes para promover a participação e a contribuição efetiva da sociedade civil em tais políticas?

A análise será realizada com base nos instrumentos de participação previstos na legislação revogada, pois versará sobre a experiência de Termos de Parceria executados entre agosto de 2012 e março de 2017. O início desse recorte temporal deve-

-se à data de instituição do Decreto Estadual 46.020/2012, um importante marco na regulamentação do modelo de parcerias com Oscips devido às muitas inovações trazidas por esse dispositivo. O fim desse recorte temporal (março de 2017) indica o período em que foram coletados os dados para a realização desse trabalho.

No momento, não será possível realizar uma análise comparativa dos instrumentos de participação objeto deste estudo nas Leis Estaduais 14.870/2003 e 23.081/2018, uma vez que esta última lei ainda não foi regulamentada.

O estudo acerca da participação da sociedade civil em políticas públicas executadas por meio de Termos de Parceria é relevante por ser um tema pouco estudado e pela importância da participação social nas etapas de desenvolvimento dessas ações, para que elas se tornem mais transparentes, próximas da sociedade e reflitam verdadeiramente as necessidades da sociedade na definição das prioridades estatais. Portanto, esse estudo justifica-se para fins de gerar conhecimento científico sobre essa experiência, de forma a fornecer subsídios para que o Estado de Minas Gerais possa aprimorar a participação da sociedade civil em suas políticas públicas. Destaca-se que o momento é propício para o aprimoramento dos instrumentos de participação analisados, visto que o Estado está na fase de revisão da legislação por meio da publicação dos regulamentos à Lei Estadual 23.081/2018.

A escolha do foco específico deste trabalho deve-se ao fato de que o modelo de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público traz como um princípio fundador a necessidade de aproximação e cooperação entre o Estado e a sociedade civil para a execução de políticas públicas.

O presente estudo tem como objetivo analisar os mecanismos de participação da sociedade civil em políticas públicas previstos na Lei Estadual 14.870/2003 e no Decreto Estadual 46.020/2012, identificando se tais mecanismos contribuíram para a participação efetiva da sociedade civil nas políticas pú-

blicas executadas via Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais.

O propósito da pesquisa é o conhecimento, a elucidação de um problema ou de hipóteses, por meio de métodos científicos e teorias que fundamentam o estudo realizado. O conhecimento científico é sistemático e, a partir de uma determinada lógica ou método, forma um sistema de ideias (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 62).

As técnicas de execução da pesquisa utilizadas nesse estudo foram o levantamento de dados por meio de pesquisa bibliográfica, a análise documental e a aplicação de questionário. Foram analisados diversos textos e artigos publicados em livros e periódicos, a legislação vigente sobre o tema "Participação social", bem como documentos produzidos pela Superintendência Central de Parcerias, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag), e pelas comissões de avaliação dos Termos de Parceria vigentes. Os questionários foram aplicados via *e-mail*, encaminhado no dia 21/3/2017 a todos os representantes do conselho de políticas públicas e especialistas da sociedade civil nas comissões dos Termos de Parcerias vigentes, apresentados no Quadro 1 deste artigo e celebrados pela administração pública estadual.

Ao longo deste artigo, será apresentado o referencial teórico acerca do tema e serão analisados os mecanismos de participação da sociedade civil em políticas públicas executadas via Termos de Parceria, considerando a definição dos mecanismos, o detalhamento de aspectos práticos e a análise das etapas de desenvolvimento de políticas públicas. O objetivo final é identificar, a partir desses elementos, a efetividade da participação social e a contribuição da sociedade civil nas políticas públicas.

## 2 – Referencial teórico

Para analisar os aspectos da participação social torna-se importante discutir elementos relacionados à evolução da concep-

ção de democracia – da teoria elitista (concepção hegemônica de democracia até meados do século XX) até concepções mais atuais, que consideram a relevância da dimensão participativa em suas teorias.

A concepção elitista de democracia se consolidou após as duas grandes guerras e tem como premissa a representação, definida por meio de processo eleitoral. Nessa concepção, a "[...] participação política assume um papel menor atrelado a mecanismos de competição política via representação" (BRASIL, 2007, p. 125). No entanto, essa concepção meramente representativa não se mostrou suficiente para dar respostas às questões sociais e culturais complexas e plurais da contemporaneidade, que se mostraram no momento após a guerra fria e em um cenário de globalização (PINTO, 2004; SANTOS; AVRITZER, 2004).

Nesse contexto, a dimensão participativa da democracia ganhou espaço como solução para as limitações identificadas na concepção elitista, principalmente justificada na sua capacidade de fornecer "[...] legitimidade política e melhoria das decisões [...]" e "[...] como meio para fortalecimento do capital social, como elemento propulsor de melhorias no desempenho institucional [...]" (BRASIL, 2007, p. 119-120).

A participação social refere-se à possibilidade de que as decisões políticas sejam influenciadas pela sociedade civil, não só no momento da escolha de seus representantes eleitos, mas também ao longo das deliberações realizadas pelos possuidores dos mandatos conferidos pelos eleitores (TEIXEIRA, 2001). Sobre o conceito de sociedade civil, Avritzer (2012) afirma que:

> Tal conceito surgiu no século XIX, por volta de 1820, como uma dimensão dualista capaz de expressar duas mudanças trazidas pela modernidade ocidental: a diferenciação entre as esferas econômica e familiar com a abolição da escravidão, e a diferenciação entre Estado e sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado moderno. [...] Assim, em sua primeira formulação, a sociedade civil é um conceito dualista, que expressa o início de um processo de diferenciação entre Estado e sociedade na Europa (AVRITZER, 2012, p. 384).

Portanto, a concepção de sociedade civil se consolida com o advento da modernidade ocidental e compreende uma diferenciação entre o indivíduo e as esferas do Estado e do mercado.

A incorporação da dimensão participativa ao conceito de democracia é relevante por permitir que a sociedade exerça "[...] um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais 'próxima do Estado', assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos" (TATAGIBA, 2002, p. 47).

A participação da sociedade civil nas decisões relativas às ações estatais pode ocorrer por meio da mobilização social, em formatos associativos ou em instâncias de participação institucionalizadas. Dessa forma, a efetividade dessa participação dependerá "[...] dos arranjos estabelecidos pelo poder público e da disposição e capacidade dos atores da sociedade civil em participar" (BRASIL, 2007, p. 134).

No Brasil, o início do desenvolvimento da atuação das organizações da sociedade civil esteve ligado a instituições religiosas, como a Igreja Católica, e configurava-se como assistencialismo ou caridade. Assim, ainda em 1560, instalou-se, em São Paulo, a Irmandade da Misericórdia, que, segundo Mestriner (2005), foi a primeira instituição assistencial do Brasil. Acompanhando a dinâmica do desenvolvimento histórico do País, desenvolvem-se também as bases de atuação das organizações da sociedade civil. A partir dos processos que se seguem ao fim da escravidão, como apontou Mestriner (2005), crescem os problemas sociais e as necessidades da população, que desembocam em ações de assistência social. Apontada pela literatura como pioneira a atuar na área, a Igreja Católica deixa sua marca na evolução desse setor no Brasil, configurando-se como a instituição que originou as primeiras organizações sem fins lucrativos do País (ALBUQUERQUE, 2006).

Ao longo do seu desenvolvimento, a sociedade civil brasileira teve seu fortalecimento ligado ao regime autoritário que vigorou no Brasil a partir de 1964, sendo que seu ressurgimento e

fortalecimento como ente autônomo se deu na década de 1970, conforme registra a literatura (WAMPLER; AVRITZER, 2004). A sociedade civil brasileira exerceu papel importante na resistência ao regime autoritário, no combate ao Estado e no processo de democratização política (TEIXEIRA, 2001; DAGNINO, 2002). A literatura aponta que, nesse período, "[...] as energias da sociedade civil voltaram-se para reivindicar uma Assembleia Constituinte, com experiência importante de articulação entre vários segmentos sociais" (TEIXEIRA, 2001, p. 121).

A mobilização da sociedade civil ao longo do processo de democratização política foi responsável pela inclusão de vários direitos políticos, civis e sociais na Constituição da República de 1988, que teve seu conteúdo permeado por ideais de participação social, bem como pelos mecanismos de participação previstos expressamente no texto constitucional (SANTOS; AVRITZER, 2004; AVRITZER, 1994).

A Constituição de 1988, ao garantir e dispor sobre uma ampla gama de direitos políticos, civis e sociais, representou um grande incentivo à atuação das organizações da sociedade civil. Isto porque fez com que a sociedade, ainda marcada pelas lembranças do período de autoritarismo e mais organizada após o processo político de redemocratização, continuasse buscando efetivar seus direitos por conta própria.

No entanto, logo após o processo de democratização e promulgação da nova Constituição, o Estado não foi capaz de lidar de forma adequada com os problemas da exclusão e da desigualdade social (DAGNINO, 2002). Assim, observou-se, ao longo da década de 1990, um movimento de aproximação entre Estado e organizações da sociedade civil, como uma forma de complementação da carência em competências específicas do Estado que poderiam ser supridas por essas organizações (DAGNINO, 2002; TEIXEIRA, 2002), por exemplo, na área de assistência social.



Nesse contexto, foram institucionalizados canais e instâncias de interlocução do Estado com a sociedade civil, dentre os quais se destacam conselhos gestores de políticas públicas

e iniciativas como orçamento participativo, fóruns, câmaras setoriais, conferências, audiências e modelos de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil (DAGNINO, 2002; TEIXEIRA, 2002; BRASIL, 2007).

A literatura aponta que a existência de *accountability*, que pode ser conceituada como a "[...] obrigação dos agentes políticos prestarem contas dos seus atos e decisões e o direito dos cidadãos de exigi-las e avaliá-las" (TEIXEIRA, 2001, p. 36), é um fator importante para o efetivo funcionamento dessas instâncias de participação. Por outro lado, para que se possa garantir a *accountability*, é necessário "[...] reduzir o déficit de informação entre o cidadão e o Estado e propiciar a abertura dos segredos de Estado pela via da transparência" (FILGUEIRAS, 2016, p. 6). A institucionalização dos preceitos da *accountability* permite que a sociedade seja munida dos elementos necessários para participar das decisões de interesse coletivo, ou seja, a disponibilização de informações e a responsabilização dos agentes públicos tornam a *accountability* fundamental para a efetivação da participação social.

Entre as instâncias de interlocução do Estado com a sociedade civil, o foco deste artigo está nas parcerias entre esses atores, especificamente no modelo de parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, abordadas no próximo tópico.

## 3 – As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil

A legislação brasileira traz uma série de disposições referentes à atuação das organizações da sociedade civil. O Estado concede títulos, certificados e qualificações para entidades sem fins lucrativos e beneficia essas organizações com fomentos, imunidades e isenções tributárias. Também define regras para sua constituição e seu funcionamento, além de estabelecer parcerias com as entidades para a execução de políticas públicas.

Portanto, torna-se importante levantar as possíveis vantagens que levaram o poder público a escolher a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil para a execução de políticas públicas. Sobre a questão, Melo Neto e Froes (1999) discutem o surgimento de dificuldades e novos desafios para a atuação do Estado, tais como o processo de globalização e a proliferação de ideais liberais, argumentando que, com o advento de políticas sociais de cunho neoliberais, houve uma redução do escopo de atuação do poder público, contribuindo para a fragilização dessas políticas. Os mesmos autores destacam que:

> Esta nova ordem social surgiu em decorrência da falência do Estado de Bem-Estar-Social, principal provedor de serviços sociais aos cidadãos. A falência do Estado e o apogeu do liberalismo, coma concepção do Estado mínimo, paralisou o Primeiro Setor, que é o próprio Estado. (MELO NETO; FROES, 1999, p. 2).

Como já apontado no tópico anterior, a Constituição de 1988 ampliou a garantia de direitos, ao mesmo tempo em que, no Brasil, proliferavam os ideais liberais voltados para a redução do tamanho do aparato estatal. Assim, o Estado brasileiro não foi capaz de responder adequadamente aos problemas sociais existentes e às atribuições emergentes.

Uma vez que as organizações da sociedade civil já atuam na execução de serviços de caráter público, esse cenário foi propício à aproximação entre o Estado e as organizações da sociedade civil. O Estado teria ganhos de escala e flexibilidade, o que é fundamental quando se administra recursos escassos.

Segundo Flávia Brasil (2007), as organizações da sociedade civil, além de possuírem uma dinâmica de funcionamento mais ágil, estão mais próximas dos beneficiários:

> Certas virtudes como a composição profissional, a vinculação com problemáticas territoriais e sociais específicas, e a capacidade de desempenhar funções de forma ágil e flexível constituem algumas das virtudes atribuídas a essas organizações. Um segundo grupo de argumentos aponta para a busca de apoio social para as políticas e programas: as ONGs podem contribuir na di-

> vulgação de informações, organização de beneficiários, difusão de propostas e com aporte de conhecimentos metodológicos para instrumentar as políticas e projetos. (BRASIL, 2007, p. 139-140).

Embasado nas vantagens da aproximação entre o Estado e a sociedade civil apontadas acima, o esforço de publicização do Plano Diretor da Reforma do Estado empreendida pelo governo federal na década de 1990 deu origem a dois formatos de parcerias com entidades da sociedade civil sem fins lucrativos: as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

No entanto, para além das vantagens apontadas, é possível fazer críticas a essas parcerias como instâncias de participação, o que pode ser verificado a seguir:

> Vemos que a participação e a descentralização dos programas liberais coincidem com bandeiras levantadas pelos movimentos sociais, mas é preciso ressaltar que essa participação tem o significado de transferir a execução dos projetos para a sociedade, o que não implica procurar estabelecer formas de interlocução com a sociedade que resultem em partilha da responsabilidade. O que esses projetos fazem é a transferência das responsabilidades para a sociedade, mesmo que parte dos recursos ainda venham do Estado. (TEIXEIRA, 2002, p. 124).

Verifica-se que a aproximação entre Estado e sociedade civil baseia-se na ideia de que seriam instâncias de interlocução e complementariedade na atuação desses atores, como discutido no tópico anterior. No entanto, o trecho citado permite perceber que a concepção liberal de participação e descentralização, defendidas e implementadas na década de 1990 no Brasil pela reforma gerencial do Estado, é diferente da concepção de participação apresentada no tópico anterior, uma vez que privilegia a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade.

Mesmo com essa crítica, os modelos de parcerias com OSs e Oscips estão sendo implementados na União e em diversos estados e municípios brasileiros. Tais parcerias são regidas em

cada Estado, Município e na própria União por regulamentos próprios, sendo que cada um desses entes possui prerrogativa para a definição de regramentos específicos.

Em Minas Gerais, o modelo de parcerias com Oscips foi instituído pela Lei Estadual 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que segue os princípios e as diretrizes da legislação federal sobre o tema, ao mesmo tempo em que traz inovações. Atualmente, esse modelo de parcerias é regido pela Lei Estadual 23.081, publicada em 10 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor e dá outras providências. Conforme estabelecido pelo art. 1º da referida lei, esse programa se concretizará por meio da parceria entre o Estado e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), como Organizações Sociais (OSs) e como Serviços Sociais Autônomos (SSAs).

Cabe destacar que a Lei Estadual 23.081/2018 ainda não foi regulamentada pelo Poder Executivo estadual e que foram realizados dois processos de consulta pública, publicados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), cujo objetivo é obter contribuições da sociedade para a regulamentação da referida lei. O aviso da consulta pública referente à regulamentação do Capítulo I da Lei Estadual 23.081/2018, que trata da qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social, pode ser consultado no *Diário Oficial dos Poderes do Estado* (http://jornal.iof.mg.gov.br) do dia 11 de setembro de 2018, na página 23. Já o aviso da consulta pública referente à regulamentação do Capítulo II da Lei Estadual 23.081/2018, que trata da qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), pode ser consultado no *Diário Oficial dos Poderes do Estado* (http://jornal.iof.mg.gov.br) do dia 19 de setembro de 2018, na página 33.

Em março de 2017, período em que foram coletados os dados para a realização deste estudo, existiam sete Termos de Parceria vigentes, celebrados pela administração pública do Estado, conforme detalhado abaixo:

**Quadro 1: Termos de Parceria celebrados pelo Estado de Minas Gerais, vigentes em março de 2017**

| TP | Órgão Estatal Parceiro | Oscip parceira | Objeto resumido do Termo de Parceria |
|---|---|---|---|
| 19/ 2008 | Secretaria de Estado de Cultura | Instituto Cultural Filarmônica | Estruturação e manutenção de uma nova orquestra sinfônica para o Estado de Minas Gerais (Orquestra Filarmônica de Minas Gerais) |
| 035/ 2016 | Secretaria de Estado de Segurança Pública | Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania | Executar, em cogestão, a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade |
| 036/ 2016 | Fundação Clóvis Salgado | Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes | Apoiar a formação artística realizada pelo Centro de Formação Artística e Tecnológica da FCS |
| 037/ 2016 | Fundação Clóvis Salgado | Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes | Apoiar as ações de artes visuais e de cinema, e os eventos artísticos da FCS |
| 038/ 2016 | Fundação Clóvis Salgado | Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes | Apoiar as realizações da FCS que envolvam a participação da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais, do Coral Lírico de Minas Gerais e da Cia. de Dança Palácio das Artes |
| 039/ 2016 | Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais | Instituto Elo | Auxiliar na concepção metodológica, na divulgação, na execução e na avaliação das atividades de mobilização, bem como nos mecanismos de participação popular desenvolvidos pelo Governo do Estado |
| 040/ 2017 | Secretaria de Estado de Esportes | Federação de Esportes Estudantis de Minas Gerais | Desenvolver o esporte educacional no processo de formação e de desenvolvimento humano dos estudantes do Estado de Minas Gerais |

Fonte: Núcleo Central de Parcerias com Oscips / Seplag-MG.

## 4 – Mecanismos de participação da sociedade civil no modelo mineiro de parcerias com Oscips

Verificou-se que a legislação mineira – Lei Estadual 14.870/2003 e Decreto Estadual 46.020/2012 – previu mecanismos de participação da sociedade civil em diferentes fases do ciclo da política pública. Para essa análise, será utilizado o conceito proposto por Frey (2000), que considera aspectos político-administrativos para definir as seguintes fases do ciclo das políticas públicas: "[...] percepção e definição de problemas, 'agenda-setting', elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação" (FREY, 2000, p. 226). A seguir, será apresentado o detalhamento de cada fase.

**Quadro 2: Fases da política pública**

| Fases da política pública | Definição |
|---|---|
| Percepção e definição de problemas, "agenda-setting" | Atribuição de relevância política a um problema peculiar. |
| Elaboração de programas e decisão | Definição da ação mais apropriada, dentre as várias alternativas de ação. |
| Implementação de políticas | A ação estipulada na fase precedente, a partir de sua prática, produz determinados resultados e impactos. |
| Avaliação de políticas e eventual correção da ação | Questionamento dos resultados e impactos produzidos e análise dos déficits de impacto e dos efeitos indesejados, para elaboração de um novo programa político ou modificação do anterior. |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do texto de FREY (2000).

Neste tópico, os mecanismos de participação social em políticas públicas executadas via Termos de Parceria identificados na legislação mineira serão definidos e terão seus aspectos práticos detalhados. Também será feita uma análise de como eles estão inseridos nas etapas de desenvolvimento de políticas

públicas, com o objetivo de identificar, a partir desses elementos, se os mecanismos de participação se mostraram suficientes para que exista uma participação e contribuição efetiva da sociedade civil nas políticas públicas.

Como afirmado por Brasil (2007, p. 118) "[...] a qualidade e amplitude dos processos participativos depende da possibilidade efetiva de influência dos cidadãos nas deliberações de programas, da formação de agenda até a sua avaliação". Portanto, a análise quanto à efetividade da participação da sociedade civil nas políticas públicas via Termos de Parceria será avaliada com base na possibilidade de influência, no sentido de produção de efeitos na tomada de decisão sobre a política pública.

### *Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria*

O § 4º do art. 14 do Decreto Estadual 46.020/2012 previu, desde sua alteração pelo Decreto 46.182, de 14/3/2013, a possibilidade de o órgão público realizar o Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria, para obter informações de quaisquer interessados na política pública a ser executada por meio de Termo de Parceria. A partir desse procedimento, a administração pública estadual poderia obter "[...] estudos, levantamentos, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres de interessados em execução de políticas públicas por meio de Termo de Parceria" (MINAS GERAIS, 2012, art. 14), com a finalidade de obter informações para a definição da proposta do projeto a ser implementado.

Esse é um mecanismo com grande potencial para possibilitar à sociedade civil participar da segunda fase das políticas públicas, definida por Frey (2000) e citada no Quadro 2, no que se refere à elaboração do Termo de Parceria e à tomada de decisão acerca da política pública estadual a ser implementada. Como o mecanismo objetiva receber informações diversas e não existem limites na legislação sobre quais possam ser os interessados habilitados a participar, cria-se uma expectativa de grande abertura à participação social.

No entanto, a administração pública não é obrigada a considerar as informações recebidas no Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria, ao realizar o concurso de projetos relativo à política pública objeto das manifestações da sociedade. Essa é a primeira crítica a ser feita ao mecanismo, pois o poder público pode utilizar as informações conforme sua conveniência, sem vinculação à integralidade da informação recebida no momento de desenvolvimento da política pública que será executada via Termo de Parceria, o que fragiliza a efetivação da participação social nesse caso.

Além disso, a principal barreira à efetividade desse mecanismo de participação da sociedade civil em políticas públicas executadas via Termo de Parceria é o seu caráter facultativo. A legislação não previu nenhuma situação em que fosse obrigatória a realização do Procedimento Público de Intenção previamente à celebração do Termo de Parceria. O resultado dessa falta de vinculação é que, desde sua criação em março de 2013, tal procedimento nunca foi realizado pela administração pública estadual.

Por outro lado, observa-se também que não houve nenhum movimento da sociedade civil organizada demandando a realização desse procedimento. Uma evidência disso é a inexistência de debates sobre o tema na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

### *Representante da sociedade civil em Comissão Julgadora do concurso de projetos para a celebração de Termo de Parceria*

A administração pública estadual, ao publicar um edital de concurso de projetos para a celebração de Termo de Parceria, deve designar a Comissão Julgadora que realizará a análise e o julgamento das propostas recebidas. A legislação prevê que tal comissão seja composta por um representante do órgão responsável pelo edital, um representante da Seplag e um representante da sociedade civil, sendo que este é indicado pelo dirigente máximo do próprio órgão responsável pelo edital e deve ser especialista na área objeto do Termo de Parceria (MINAS GERAIS, 2012, art. 14).

O edital de concurso de projetos deve trazer, entre outras informações, os "critérios de julgamento das propostas e seleção daquela que for mais vantajosa, incluindo pontuação pertinente a cada item da proposta ou projeto, parâmetros objetivos de comparação e critérios de desempate" (MINAS GERAIS, 2012, art. 15). Esses critérios nortearão os trabalhos da Comissão Julgadora, na definição das propostas e das Oscips vencedoras do concurso de projetos, para a celebração do Termo de Parceria.

Esse é um mecanismo de participação que deixa pouco espaço para a intervenção por parte do representante da sociedade civil, uma vez que os parâmetros e os critérios de julgamento das propostas são objetivos. Nesse caso, a participação de um representante da sociedade civil proporciona ao concurso de projetos maior legitimidade, uma vez que a análise das propostas recebidas, para concluir o seu julgamento, não terá apenas a visão e a deliberação da administração pública.

Esse mecanismo, assim como o anterior, possibilita à sociedade civil participar na fase de elaboração e tomada de decisão acerca da política pública estadual a ser implementada, uma vez que se trata da definição de qual será a entidade executora do Termo de Parceria, conferindo a legitimação a esse processo de escolha. Isso ocorre mesmo sem interferência direta na elaboração da política pública, uma vez que, no concurso de projetos, será definida a Oscip parceira por meio do julgamento objetivo das propostas e da identificação daquela mais vantajosa, e não por uma decisão discricionária do gestor público.

### *Manifestação prévia do Conselho Estadual de Políticas Públicas acerca da celebração do Termo de Parceria*

O Decreto 46.020/2012 estabeleceu que a celebração do Termo de Parceria seria precedida de manifestação do conselho de políticas públicas, pertinente à área do objeto a ser pactuado, acerca da minuta de Termo de Parceria encaminhada pelo órgão interessado, caso tal conselho exista e esteja em atividade (MINAS GERAIS, 2012, art. 27).

Os conselhos de políticas públicas podem ser definidos como "[...] espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais" (TATAGIBA, 2002, p. 54). Assim, a exigência de consulta ao conselho representa a interseção de duas instâncias de participação da sociedade civil em políticas públicas, os conselhos de políticas públicas e o próprio instrumento de participação previsto na legislação acerca das parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Esse mecanismo, assim como o anterior, possibilita à sociedade civil participar na fase de elaboração e tomada de decisão acerca da política pública estadual a ser implementada. No entanto, existem dois entraves à produção de efeitos desse mecanismo de participação nas políticas públicas executadas via Termo de Parceria.

O primeiro diz respeito a não vinculação da decisão manifestada pelo conselho, pois a manifestação do conselho de política pública de que trata este artigo não condiciona a decisão do órgão interessado em celebrar Termo de Parceria, conforme estabelece o § 1º do art. 28, do Decreto 46.020/2012. O segundo diz respeito ao momento em que esse procedimento é realizado, uma vez que o conselho de políticas públicas é consultado somente após a realização do concurso de projetos.

A obrigatoriedade da realização de concurso de projetos para a celebração de Termo de Parceria foi instituída em Minas Gerais pelo Decreto Estadual 46.020/2012. Isso representou um avanço na formalização de tais parcerias, uma vez que torna a definição da entidade parceira um processo impessoal e baseado em critérios objetivos submetidos à apreciação pública.

No entanto, após o concurso de projetos, todas as definições acerca da política pública a ser executada através de Termo de Parceria já estão tomadas, sendo que tais definições foram fixadas por um edital público com força vinculante. Assim, a consulta ao conselho de políticas públicas, na prática, parece ocorrer

como uma formalidade, uma vez que existem poucas possibilidades de alteração das decisões já tomadas com relação à política. Observa-se que tal consulta está isolada dos demais procedimentos do processo de celebração do Termo de Parceria, já que sua operacionalização como mecanismo de participação da sociedade civil ocorre em um momento posterior à tomada de decisão acerca da política pública.

Isso leva a um esvaziamento do processo decisório e participativo com relação ao instrumento previsto na legislação de parcerias com Oscips, uma vez que não existem decisões importantes que possam ser tomadas nesse momento, gerando um ciclo vicioso de desestímulo à participação. No entanto, cabe destacar que o conselho de políticas públicas é uma importante instância de participação, ainda podendo exercer uma atuação efetiva nas políticas públicas executadas via Termo de Parceria por meio de todas as suas competências institucionais previstas em legislação própria, que não são analisadas nesse artigo.

De oito Termos de Parceria celebrados após a instituição da obrigatoriedade do concurso de projetos, entre 2012 e março de 2017, em quatro não houve consulta ao conselho de políticas públicas porque este não existia ou estava inativo no momento da celebração dos Termos de Parceria. São eles:

1. TP 034/2013, celebrado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão com a Oscip Instituto Qualidade Minas, para implementar e disseminar o Modelo de Excelência da Gestão (MEG) em empresas, organizações e municípios mineiros;
2. TP 035/2016, celebrado pela Secretaria de Estado de Defesa Social com a Oscip Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania, com o intuito de executar, em cogestão, a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade;
3. TP 039/2016, celebrado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão com a Oscip Instituto Elo, para auxiliar na concepção metodológica, na divulgação, na

execução e na avaliação das atividades de mobilização e dos mecanismos de participação popular desenvolvidos pelo Governo do Estado;

4. TP 040/2017, celebrado pela Secretaria de Estado de Esportes com a Oscip Federação de Esportes Estudantis de Minas Gerais, para desenvolver o esporte educacional no processo de formação e de desenvolvimento humano dos estudantes do Estado de Minas Gerais.

Nos demais quatro Termos de Parceria, houve consulta ao respectivo conselho, conforme detalhado no quadro a seguir.

**Quadro 3: Conselhos Estaduais de Políticas Públicas consultados em Termos de Parceria celebrados pelo Estado de Minas Gerais, entre agosto/2012 e março/2017**

| Conselho Estadual de Políticas Públicas | TP | Órgão Estatal Parceiro | Oscip parceira |
|---|---|---|---|
| Conselho Estadual de Política Ambiental | 033/2013 | Fundação Estadual do Meio Ambiente | Fundação Israel Pinheiro |
| Conselho Estadual de Política Cultural (Consec) | 036/2016 | Fundação Clóvis Salgado | Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes |
| | 037/2016 | Fundação Clóvis Salgado | Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes |
| | 038/2016 | Fundação Clóvis Salgado | Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes |

Fonte: Núcleo Central de Parcerias com Oscips / Seplag – MG.

No entanto, nas manifestações expedidas não houve discordância em relação à celebração do Termo de Parceria, solicitação de alteração da minuta de Termo de Parceria apresentada e nem pedido de maiores esclarecimentos, por parte do conselho de políticas públicas, em nenhuma das consultas realizadas.

Tatagiba (2012), em pesquisa sobre os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil, concluiu que:

> [...] apesar de a própria existência dos Conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos Conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais. (TATAGIBA, 2012, p. 55).

As informações apresentadas nesse tópico indicam que a efetividade da participação do conselho de políticas públicas nas definições acerca das políticas públicas executadas via Termos de Parceria é limitada, corroborando com as conclusões da literatura sobre as dificuldades vivenciadas por essa instância de participação.

### *Disponibilização de informações relativas ao Termo de Parceria em sítios eletrônicos*

A legislação mineira também previu a publicidade de informações acerca do Termo de Parceria, em diversas etapas do processo de celebração desse instrumento jurídico. Podemos citar as seguintes obrigações de disponibilização de informações à sociedade em sítios eletrônicos:

a) edital do concurso de projetos para a celebração de Termo de Parceria, no sítio eletrônico do órgão responsável pelo edital (MINAS GERAIS, 2012, art. 16);

b) minuta do Termo de Parceria, previamente à sua celebração, no sítio eletrônico do órgão interessado em celebrar

o Termo de Parceria, para dar publicidade à sua intenção (MINAS GERAIS, 2003, inciso X do art. 12);

c) Termo de Parceria e seus termos aditivos, nos sítios eletrônicos do Órgão Estatal Parceiro, da Oscip e da Seplag (MINAS GERAIS, 2012, inciso XI do art. 34, inciso X do art. 35 e inciso II do art. 36);

d) relatórios gerenciais de resultados, nos sítios eletrônicos do Órgão Estatal Parceiro, da Oscip e da Seplag (MINAS GERAIS, 2012, inciso XI do art. 34, inciso X do art. 35 e inciso II do art. 36);

e) relatórios da Comissão de Avaliação nos sítios eletrônicos do Órgão Estatal Parceiro, da Oscip e da Seplag (MINAS GERAIS, 2012, inciso XI do art. 34, inciso X do art. 35 e inciso II do art. 36).

Além das regras apontadas acima, existem também os dispositivos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) que regula o direito de todos a informações dos órgãos públicos – regulamentada em âmbito do Poder Executivo estadual pelo Decreto Estadual 45.969/2012. Essa lei, como expresso em seu art. 2º, aplica-se também a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que executam diretamente recursos públicos do orçamento estadual na realização de atividades de interesse público. Este é o caso dos recursos repassados por meio de Termos de Parceria.

A Lei de Acesso à Informação, bem como os mecanismos de publicidade e transparência previstos na legislação que rege os Termos de Parceria, representa um importante mecanismo de participação da sociedade civil na fase de implementação de políticas, conforme apontado por FREY (2000). O acesso às informações sobre a implementação de políticas públicas permite à sociedade monitorar os resultados atingidos a partir da ação planejada, munindo-a de conhecimento para participar da ação estatal e cobrar sua eficiência. Portanto, mais que um mecanis-

mo de participação, a transparência é um instrumento para a participação.

A disponibilização de informações nos sítios eletrônicos governamentais é um conceito chamado de "Governo aberto", que consiste na "disponibilização, através da internet, de informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade" (GREGÓRIO FILHO; AGUNE; BOLLIGER, 2010, p. 3). No entanto, não basta apenas disponibilizar dados, documentos institucionais e informações diversas; o material a ser disponibilizado precisa permitir que a sociedade tenha acesso aos dados também em formato aberto, para que possa "combiná-los, cruzá-los e, enfim, produzir novas informações e aplicações, colaborando com o governo na geração de conhecimento social a partir das bases governamentais" (GREGÓRIO FILHO; AGUNE; BOLLIGER, 2010, p. 3).

Cabe ressaltar que, na prática, observa-se que informações relevantes não estão disponíveis nos sítios eletrônicos dos Órgãos Estatais Parceiros e das Oscips e que as informações disponibilizadas são documentos institucionais que se encontram em formatos de difícil utilização e análise dos dados por parte dos cidadãos.

Em consulta aos sítios eletrônicos dos Órgãos Estatais Parceiros e das Oscips parceiras dos Termos de Parceria vigentes, listados no Quadro 1 desse artigo, realizada em 24/3/2017, verificou-se que os documentos disponíveis estavam limitados aos exigidos pela legislação, citados no início desse tópico, faltando ainda muito a se avançar com relação ao nível de transparência exigido pela Lei de Acesso à Informação, principalmente quanto à disponibilização de informações financeiras dos Termos de Parceria.

O planejamento financeiro do Termo de Parceria, denominado Memória de Cálculo, foi encontrado apenas nos sítios eletrônicos da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais e da Fundação Clóvis

Salgado. No entanto, a Fundação Clóvis Salgado disponibilizou somente a Memória de Cálculo relativa ao Termo de Parceria nº 38/2016. Quanto à execução financeira dos Termos de Parceria, apresentada no Relatório Gerencial Financeiro, o detalhamento estava disponível apenas no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), em formado PDF; os demais órgãos não disponibilizavam informações sobre a execução financeira em nível detalhado.

Em regra, os documentos estavam disponíveis em formato PDF ou como documento digitalizado, o que implica que não podem ser editados ou ter seus dados copiados para outros documentos. Isso dificulta a livre utilização dos dados pelos leitores para realizar, por exemplo, análises comparativas, cruzamento de dados ou estudos estatísticos.

As regras específicas acerca da disponibilização de informações relativas aos Termos de Parceria e à Lei de Acesso à Informação representam avanços no que se refere à transparência da ação pública. A Lei Estadual 14.870/2003 e o Decreto Estadual 46.020/2012 estabelecem a obrigatoriedade de que estejam disponíveis informações, desde a fase de definição do Termo de Parceria (por meio da publicidade do edital do concurso de projetos) até a avaliação da política pública (por meio da disponibilização dos relatórios conclusivos da Comissão de Avaliação). No entanto, existem possibilidades de melhoria no que diz respeito à disponibilização de informações completas e em formatos abertos, que facilitem a sua utilização.

### *Participação de um especialista da sociedade e de um membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas em Comissão de Avaliação do Termo de Parceria*



A Comissão de Avaliação do Termo de Parceria deveria se reunir para avaliar o alcance dos resultados do Termo de Parceria no mínimo uma vez a cada semestre, conforme periodicidade definida nesse instrumento jurídico, devendo ao final de

cada reunião emitir um relatório conclusivo acerca da avaliação realizada (MINAS GERAIS, 2003, art. 14, §2º; MINAS GERAIS, 2012, art. 48).

Para a realização de sua análise e avaliação, a Comissão de Avaliação recebe o Relatório Gerencial de Resultados e o Relatório Gerencial Financeiro, elaborados pela Oscip e validados pelo supervisor do Termo de Parceria, que é um servidor público indicado pelo Órgão Estatal Parceiro para acompanhar e fiscalizar o Termo de Parceria (MINAS GERAIS, 2012, art. 47).

Conforme o art. 46 do Decreto 46.020/2012, a Comissão de Avaliação do Termo de Parceria é composta pelos seguintes membros:

> I– um representante da SEPLAG, indicado por seu dirigente máximo;
>
> II– um representante do OEP, que será o supervisor;
>
> III– um representante da OSCIP, indicado por seu dirigente máximo;
>
> **IV– um representante do Conselho de Política Pública da área correspondente de atuação, quando houver Conselho ativo na área, indicado por seu dirigente máximo;**
>
> V– um representante de cada interveniente, quando houver, indicado por seu dirigente máximo; e
>
> **VI– um especialista da área objeto do Termo de Parceria, indicado pelo OEP, não integrante da administração estadual, quando houver.** (MINAS GERAIS, 2012, grifos nossos).

Destaca-se que não existe hierarquia entre os membros da Comissão de Avaliação, tendo todos a mesma função e as mesmas responsabilidades. Nas deliberações, cada membro possui um voto com o mesmo peso.

A análise da legislação permite verificar que as indicações tanto do especialista quanto do membro do Conselho são realizadas por um dirigente máximo interessado no Termo de Parceria, que, na maioria das vezes, é o próprio signatário do Termo. Isso ocorre porque a legislação estabelece que o especialista da área em que se enquadre o objeto do Termo de Parceria seja indicado diretamente pelo próprio Órgão Estatal Parceiro e que o membro do conselho de políticas públicas seja indicado pelo próprio conselho, que é presidido pelo secretário de Estado da área correspondente à sua atuação, nos casos analisados.

A interferência estatal na definição dos membros da Comissão de Avaliação, que podem influenciar nas futuras definições acerca da política pública como representantes da sociedade, sugere uma fragilidade para a efetividade desse mecanismo de participação. Um possível efeito negativo dessa forma de escolha dos representantes seria a "cooptação" desse mecanismo de participação pelo poder público (SANTOS; AVRITZER, 2004). Essa "cooptação" pode ocorrer "[...] pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas" (SANTOS; AVRITZER, 2004, p. 74-75).

Para analisar os aspectos da operacionalização desse mecanismo de participação foi encaminhado, em 21 de março de 2017, um questionário a todos os especialistas da sociedade e membros do conselho de políticas públicas que integram as Comissões de Avaliação dos Termos de Parceria vigentes (oito no total), conforme detalhado a seguir:

**Quadro 4: Especialistas da sociedade e membros do Conselho Estadual de Políticas Públicas indicados para compor as Comissões de Avaliação dos Termos de Parceria vigentes**

| TP | Órgãos Estatal Parceiro | Oscip parceira | Especialista na área de atuação do Termo de Parceria | Membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas |
|---|---|---|---|---|
| 019/ 2008 | Secretaria de Estado de Cultura | Instituto Cultural Filarmônica | Sânia Veriane Pereira de Almeida | Rosana Mont'Alverne |
| 035/ 2016 | Secretaria de Estado de Segurança Pública | Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania | Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro | Conselho Estadual de Políticas Públicas inativo ou inexistente |
| 036/ 2016 | Fundação Clóvis Salgado | Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes | Vanessa dos Santos Assis Pereira | Maria Magdalena Rodrigues da Silva* |
| 037/ 2016 | Fundação Clóvis Salgado | Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes | Luciane Ferreira Costa | |
| 038/ 2016 | Fundação Clóvis Salgado | Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes | Maria Consuelo Bethônico Cardoso Máximo | |
| 039/ 2016 | Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais | Instituto Elo | Maiz Braga D'Assunção | Conselho Estadual de Políticas Públicas inativo ou inexistente |
| 040/ 2017 | Secretaria de Estado de Esportes | Federação de Esportes Estudantis de Minas Gerais | Comissão de Avaliação ainda não formalizada** | Conselho Estadual de Políticas Públicas inativo ou inexistente |

Fonte: Elaborado pela autora.

Notas: * Dos Termos de Parceria vigentes, já apresentados no Quadro 1, quatro correspondem à área de atuação do Conselho Estadual de Política Cultural, sendo que existem duas representantes indicadas, uma como representante do Conselho no Termo de Parceria celebrado pela Secretaria de Estado de Cultura e a outra como representante nos três Termos de Parceria celebrados pela Fundação Clóvis Salgado.

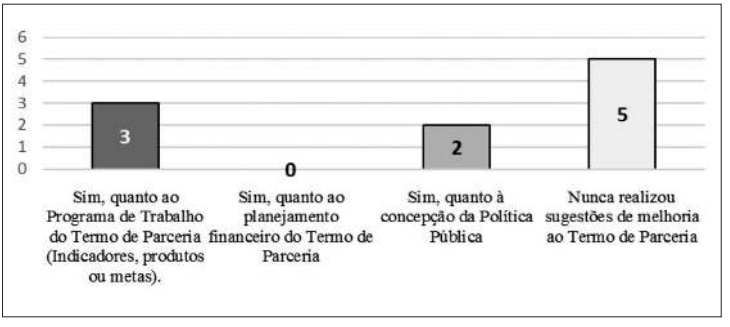
** O Termo de Parceria celebrado pela Secretaria de Estado de Esportes ainda não possuía Comissão de Avaliação formalizada no momento de aplicação dos questionários, pois foi celebrado em 28 de março de 2017 e o prazo legal para nomeação da Comissão é de 30 dias contados da assinatura do Termo, conforme § 1º do art. 46 do Decreto 46.020/2012.

O objetivo da aplicação do questionário é identificar a percepção dos participantes acerca da efetividade de sua participação nas Comissões de Avaliação em que atuam. Todas as oito pessoas consultadas responderam à demanda até o dia 30 de março de 2017.

A fim de avaliar a percepção sobre as informações fornecidas aos membros da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria, para subsidiar a análise realizada, os especialistas da sociedade e os membros do conselho de políticas públicas indicados foram questionados se recebem informações suficientes para avaliar o Termo de Parceria. Cinco dos oito respondentes apontaram que sim.

Também foram questionados se já realizaram alguma sugestão de melhoria ao Termo de Parceria, e sobre quais de seus conteúdos: programa de trabalho (indicadores, produtos ou metas), planejamento financeiro ou concepção da política pública. Caso respondesse afirmativamente, o respondente poderia marcar mais de uma opção nessa pergunta. O gráfico abaixo sintetiza as respostas recebidas.

**Gráfico 1: Sugestões de melhoria aos Termos de Parceria, realizadas por especialistas da sociedade e membros do Conselho Estadual de Políticas Públicas nas Comissões de Avaliação**




Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados obtidos em questionário aplicado.

A maioria dos respondentes (cinco em oito) afirmou que nunca realizou sugestões de melhoria ao Termo de Parceria em que atuam como membro da Comissão de Avaliação. Os três respondentes que indicaram já ter realizado sugestões de melhoria

ao Termo de Parceria apontaram ter feito sugestões de melhoria quanto ao programa de trabalho e à concepção da política pública. Nenhum respondente indicou ter realizado sugestões de melhoria quanto ao planejamento financeiro do Termo de Parceria. Os respondentes que afirmaram ter apresentado sugestão também apontaram que a sua sugestão produziu algum efeito no Termo de Parceria.

O último campo do questionário foi deixado em aberto para que o respondente opinasse sobre como sua participação como membro da Comissão de Avaliação poderia ser aprimorada e para que pudesse realizar uma reflexão sobre sua participação na referida comissão. Verifica-se, nos exemplos a seguir, que muitas sugestões estão relacionadas à necessidade de mais informações sobre o papel a ser desempenhado pelo membro da Comissão de Avaliação e sobre o próprio Termo de Parceria.

> O termo, e, principalmente os indicadores, sua composição e fonte de comprovação deveriam ser melhor detalhados e apresentados à comissão após a assinatura do termo e de cada termo aditivo que pactue novas metas e indicadores para o termo. (RESPONDENTE D)

> Primeiro, receber os relatórios com maior antecedência. Eles são entregues uma semana antes da reunião. Segundo, uma maior discussão sobre qual é o significado da participação do especialista e como ele poderia opinar tanto na construção de novos indicadores, como na coleta de informações. (RESPONDENTE E)

> Um maior esclarecimento dos modelos de planilhas disponibilizados. (RESPONDENTE H)

Nos Termos de Parceria, as avaliações ocorrem periodicamente ao longo da sua execução, conforme períodos definidos nos Termos de Parceria, com o objetivo de identificar o alcance de resultados previamente definidos para cada período contratualizado. Além disso, o momento da avaliação é importante por possibilitar o aprendizado sobre a política pública executada, permitindo que sejam corrigidas as falhas ou efeitos indesejados para a continuidade da política avaliada e também para o planejamento de ações futuras. Portanto, no que se refere à alteração de concepção da

política pública ou de indicadores, metas e ações, a interferência do membro da Comissão de Avaliação representa proposições que podem trazer impactos em planejamentos futuros, com poucas possibilidades de promover mudanças nos aspectos definidos pelo Termo de Parceria ao longo de sua execução.

Uma análise dos relatórios da Comissão de Avaliação dos Termos de Parceria vigentes apresentados no Quadro 1, produzidos entre janeiro de 2016 e março de 2017, e disponíveis no sítio eletrônico da Seplag[3], permitiu classificar as recomendações registradas pela Comissão de Avaliação de acordo com cada aspecto do Termo de Parceria abordado, conforme quadro abaixo:

**Tabela 1: Aspectos abordados pelas recomendações registradas nos relatórios da Comissão de Avaliação dos Termos de Parceria vigentes, elaborados entre janeiro/2016 e março/2017**

| Aspecto abordado pela recomendação | TOTAL |
|---|---|
| Programa de trabalho do Termo de Parceria (indicadores, produtos ou metas) | 8 |
| Planejamento financeiro do Termo de Parceria | 0 |
| Concepção da Política Pública | 1 |
| Preenchimento correto dos relatórios gerenciais de resultados e financeiro | 23 |
| Solicitação de informações complementares pela Comissão de Avaliação | 9 |
| Gestão do Termo de Parceria | 18 |
| Outros | 10 |
| **TOTAL** | **69** |

Fonte: Elaboração própria.

Os dados apresentados acima demonstram que a maioria das recomendações registradas pelas Comissões de Avaliação trata de aspectos operacionais, com destaque para o correto preenchimento dos relatórios gerenciais de resultados e financeiro,



3 http://www.planejamento.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/termos-de-parcerias--vigentes.

bem como da gestão do Termo de Parceria, particularmente sobre sua execução financeira.

Os aspectos relacionados com o planejamento e a concepção da política pública executada via Termo de Parceria – programa de trabalho (indicadores, produtos ou metas), planejamento financeiro ou concepção da política pública – foram abordados poucas vezes pelas recomendações registradas nos relatórios.

Essa estatística corrobora as conclusões obtidas a partir do questionário aplicado, no sentido de que a presença de especialistas da sociedade civil e de membros do conselho de políticas públicas nas Comissões de Avaliação do Termo de Parceria produz uma participação ainda frágil, uma vez que a maioria das recomendações são de caráter operacional, relacionadas à metodologia estabelecida para o monitoramento e a gestão do Termo de Parceria, sendo identificadas poucas sugestões ou recomendações no sentido de influenciar as deliberações dos Órgãos Estatais Parceiros sobre a política pública.

## 5 – Considerações finais

O modelo de parcerias celebradas com Organizações da Sociedade de Interesse Público (Oscips) caracteriza-se como uma proposta de fomento às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e de execução de políticas públicas de forma flexível e dinâmica. A legislação que regulamentou as parcerias no âmbito do Estado de Minas Gerais até agosto de 2018 previu mecanismos de participação ao longo do Termo de Parceria que vão do seu planejamento até a sua avaliação.

Todos os mecanismos apresentados ao longo deste artigo demonstram grande potencial para possibilitar que a sociedade civil influencie as decisões acerca das políticas públicas executadas via Termos de Parceria. Em síntese, a sociedade poderia exercer influência sobre definições importantes relativas a políticas públicas por meio do Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria, da participação de um representante da sociedade civil na Comissão Julgadora do concurso

de projetos e da manifestação do Conselho Estadual de Políticas Públicas acerca do Termo de Parceria.

Além disso, a sociedade poderia monitorar a execução do Termo de Parceria por meio das informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos do Órgão Estatal Parceiro e da Oscip, utilizando essas informações para questionar o Estado sobre suas ações e tornar mais efetivo o processo de *accountability*. Por fim, representantes da sociedade poderiam contribuir para o aprimoramento da política pública, a partir da sua participação direta no processo de avaliação do Termo de Parceria.

No entanto, verificou-se também que existem entraves ao funcionamento efetivo dos mecanismos de participação da sociedade civil em políticas públicas executadas através de Termo de Parceria. Alguns desses entraves estão relacionados à própria legislação que os instituiu, outros dizem respeito à forma como cada instrumento é operacionalizado e ao desenvolvimento da dinâmica prática.

O Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria é um mecanismo amplo de participação, com grande potencial para que a sociedade possa influenciar as definições acerca de políticas públicas, apesar de nunca ter sido realizado pela administração pública estadual. Para reverter essa situação, uma nova legislação poderia, por exemplo, prever hipóteses em que sua realização fosse obrigatória.

Quanto à disponibilização de informações sobre os Termos de Parceria, verifica-se que ainda existem informações relevantes que não estavam disponíveis nos sítios eletrônicos dos Órgãos Estatais Parceiros e das Oscips. A legislação trouxe muitos dispositivos com a finalidade de garantir maior transparência às ações do poder público. Ressalta-se que compete aos Órgãos Estatais Parceiros demonstrar uma postura transparente, com a disponibilização das informações e a adoção de medidas para que as Oscips tenham a mesma postura. Torna-se necessário introduzir nos regulamentos sobre o tema mecanismos de incentivo – e sanções, quando for o caso – para que sejam disponibilizadas informações nos padrões exigidos pela legislação.

Sobre a participação de um especialista da sociedade e de um membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas na Comissão de Avaliação do Termo de Parceria, destaca-se a necessidade de que tais membros sejam selecionados por meio de seleções públicas e não por decisão unilateral de dirigente máximo de órgão estadual. Essa alteração visa garantir uma participação social com maior legitimidade, uma vez que diminuiria o risco de que os participantes sejam cooptados pelo poder público e ampliaria a possibilidade de que eles estejam realmente motivados a participar, uma vez que teriam se candidatado ao processo de seleção.

Este estudo de caso permitiu identificar pontos de fragilidade no ciclo de políticas públicas, tendo em vista que os mecanismos de participação nas parcerias sociais podem ser aprimorados para potencializar a efetividade das políticas públicas. Apesar das fragilidades encontradas, a participação já apresenta diversos mecanismos institucionalizados, o que demonstra um interesse governamental em fomentar a participação e, ao mesmo tempo, evidencia uma demanda social por participação nos espaços consultivos e deliberativos das questões públicas.

Podemos pensar, portanto, em um ajuste incremental nos mecanismos de participação cidadã e controle da sociedade sobre as políticas públicas estatais executadas via Termos de Parceria. Mas também é necessário reconhecer os avanços já alcançados, uma vez que os mecanismos de participação existem e possuem grande potencial para permitir a participação da sociedade civil. Um desafio para o Governo do Estado de Minas Gerais será realizar os ajustes necessários em tais mecanismos, bem como tornar efetiva a utilização do Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria, denominado como procedimento público de declaração de interesse na Lei Estadual 23.081/2018.

## 6 – REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor**: história e gestão de organizações. São Paulo: Summus, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Org.).

**Sociedade civil e democratização.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994 p. 269-303.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 115-157.

DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. *In*: ____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-16.

FILGUEIRAS, F. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. In: MENDONÇA, R. F.; FILGUEIRAS, F.; PEREIRA, M. A. **Democracia digital - Publicidade, Instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016. p. 79-111.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas,** Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2000. p.211-259.

GREGÓRIO FILHO, Álvaro Santos; AGUNE, Roberto Meizi; BOLLIGER, Sérgio Pinto. Governo aberto SP: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Disponível em: < http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/consad_2010.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELO NETO, Francisco de; FROES, César. **Responsabilidade social & cidadania empresarial**: a administração do terceiro setor. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.



MINAS GERAIS. **Lei 23.081, de 10/08/2018.** Dispõe sobre o programa de descentralização da execução de serviços para as entidades do terceiro setor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.

almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23081&comp=&ano=2018>. Acesso em: 20 set. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto 46.020, de 09/08/2012**. Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46020&ano=2012>. Acesso em: 15 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei 14.870, de 16/12/2003**. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=14870&ano=2003&tipo=LEI>. Acesso em: 15 fev. 2017.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, fev. 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p. 39-79.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e a sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-143.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 210-236

# Como publicar no *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que o autor será comunicado da decisão tomada.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

Para mais informações acesse: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/about/submissions#onlineSubmissions

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

*E-mail* do editor: nepel@almg.gov.br

*E-mail* da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br