

# **XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**REGINA VERA VILLAS BOAS**

**YURI SCHNEIDER**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Julia Maurmann Ximenes, Regina Vera Villas Boas, Yuri Schneider – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-183-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.  
I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



**CONPEDI**

Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

# **XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

---

### **Apresentação**

Entre os dias 6 e 9 de julho o XXV Encontro Nacional do CONPEDI ocorreu em Brasília, com o tema Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo.

Diante da pertinência com esta temática, o grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas se reuniu em três diferentes salas, e a presente apresentação trata do primeiro grupo.

A histórica desigualdade social brasileira é o contexto da maioria das discussões, conduzidas ainda para o papel dos diferentes atores jurídicos na efetivação dos direitos sociais a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Inicialmente os trabalhos retomaram questões mais conceituais da relação entre Direito e Políticas Públicas como a judicialização, a dignidade da pessoa humana, o papel do Estado, do Poder Judiciário, o mínimo existencial e a reserva do possível.

Outra grande temática foi a judicialização da saúde: aqui sete trabalhos analisaram os desafios deste fenômeno, inclusive com a análise de casos específicos, da gestão orçamentária e da nova abordagem na problematização sobre o papel do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais – o estado de coisas inconstitucional.

O terceiro direito social debatido em vários trabalhos foi a educação. Aqui as pesquisas contribuíram com importantes reflexões a partir da análise de casos, como Belo Horizonte e Rio de Janeiro, dentre outras perspectivas.

Para finalizar, a discussão envolveu trabalhos relacionados com a corrupção como “mecanismo de esvaziamento das políticas públicas” e pesquisas sobre políticas públicas de alívio a pobreza no Brasil.

O debate continua, mas esperamos que mais uma vez a publicação dos trabalhos discutidos contribua para a pesquisa jurídica brasileira sobre a efetivação dos direitos sociais.

Boa leitura!!!

Julia Maurmann Ximenes – IDP/CONPEDI

Yuri Schneider – UNOESC

Regina Vera Villas Boas – UNISAL

# **A COORDENAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ESTADO E DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **THE COORDINATION OF STATE ACTION AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS BY PUBLIC POLICIES**

**Flávia Ramos Maia Costa <sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente artigo busca contribuir com o entendimento acerca da coordenação da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil para a consecução de políticas públicas, utilizando a metodologia da pesquisa bibliográfica. A eleição de uma proposta de análise jurídica de políticas públicas é necessária em função da interdisciplinaridade do tema. Foram enunciadas as variadas indicações sobre políticas públicas observadas ao longo do texto constitucional e algumas interações legais. Verificados quais os instrumentos previstos para a celebração de parcerias, foi asseverada a identidade entre tais instrumentos e as indicações constitucionais sobre políticas públicas.

**Palavras-chave:** Atuação do estado, Organizações da sociedade civil, Parcerias, Políticas públicas, Pesquisa bibliográfica

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article seeks to contribute to the understanding of the coordination of State action and civil society organizations to achieve public policies, via bibliographic research. The election of a proposal for a legal analysis of public policies is necessary depending on the theme of interdisciplinary. The various indications on public policies observed over the constitutional text and some legal interactions have been listed. Which checked the instruments provided for the conclusion of partnerships, it has asserted the identity of such instruments and the constitutional indications on public policies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** State action, Civil society organizations, Partnerships, Public policies, Bibliographic research

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Especialista em Direito Administrativo e Processo Administrativo pela Universidade Cândido Mendes – UCAM.

## INTRODUÇÃO

Hodiernamente, o Brasil possui mais de 290 mil (duzentas e noventa mil) organizações da sociedade civil, segundo dados divulgados na pesquisa “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos 2010” (FASFIL 2010<sup>1</sup>). A Constituição Federal de 1988 garante e fomenta a organização e a participação social.

Em 23 de janeiro de 2016, entrou em vigor o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014<sup>2</sup>), que estabeleceu o novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Tais dados tornam a realização de políticas públicas frente ao novo regime jurídico para as parcerias realizadas entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil tema palpitante. A coordenação da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil para a consecução de políticas públicas suscita o questionamento sobre como ela ocorre. No intuito de responder a tal indagação, foram elaboradas três questões norteadoras, a saber:

- a) Como analisar juridicamente políticas públicas, frente à multidisciplinaridade do tema?
- b) Como ocorre a interação entre as disposições constitucionais e legais, no que tange à consecução de políticas públicas mediante parcerias realizadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil?
- c) Quais disposições legais balizam as parcerias realizadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, qualificadas ou não pelo Poder Público?

Do problema apresentado, adveio o seguinte objetivo geral: examinar a coordenação

---

<sup>1</sup> A pesquisa “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos 2010” (FASFIL 2010) foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). O trabalho conjunto contou, ainda, com a participação da Secretaria-Geral da Presidência da República.

<sup>2</sup> A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, considera como organizações da sociedade civil:

- 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.

da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil para a consecução de políticas públicas.

A fim de atingir o objetivo geral proposto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar juridicamente políticas públicas, frente à multidisciplinaridade do tema;
- b) enumerar as disposições constitucionais e legais, no que tange à consecução de políticas públicas mediante parcerias realizadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil;
- c) indicar as disposições legais que balizam as parcerias realizadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, qualificadas ou não pelo Poder Público.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, mediante a consulta a livros, periódicos e legislações.

Principiaremos o estudo com a eleição de uma proposta de análise jurídica de políticas públicas, frente à interdisciplinariedade do tema.

## I. A MULTIDISCIPLINARIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROPOSTA DE UMA METODOLOGIA JURÍDICA PARA ANÁLISE

A compreensão das políticas públicas e de seu processo de elaboração deve partir da premissa de que há um poder político instituído, o Estado, em um contexto da lógica de produção capitalista, historicamente constituída. Boneti (2011) elucida que as três instâncias do poder – Legislativo, Executivo e Judiciário – mantêm uma relação de cumplicidade, objetivando a permanência do sistema político vigente e do poder do grupo governante no momento. Assim, as políticas públicas satisfazem, em primeiro lugar, a esses princípios. Sob esta perspectiva, geram um vínculo entre a sociedade civil e o Estado, mediante ações de intervenção na realidade social.

Conforme salienta Ohlweiler (2007), as políticas públicas constituem uma atividade de intervenção do Estado para a promoção do desenvolvimento, seja ele econômico, social, cultural, político ou outros. Para tal, pressupõe que a ação governamental seja planejada e legitimada democraticamente. O autor defende uma perspectiva mais comunitarista e republicana de gestão pública, com ações do Poder Público para materializar as indicações constitucionais de bem comum, justiça social e igualdade dos cidadãos. No entanto,

compreende que o baixo grau de democratização dos espaços públicos, resultante da frágil cidadania que alicerça nossas instituições, dificulta a construção de formas participativas de gestão. Ainda assim, destaca que as políticas públicas envolvem uma reflexão sobre o próprio sentido de democracia e vinculam as Administrações Públicas, e não apenas os governantes que se alternam no exercício do poder. Segundo ele, a elaboração de políticas públicas constitui a continuidade do jogo constitucional, com indicações contidas em preceitos, bens, princípios e valores. Não há que se falar em discricionariedade, mas na vinculação entre Administração Pública e Constituição.

Reforçando a necessidade de vinculação, Coutinho (2013) explica que o direito agrega traços não facultativos à formalização de uma decisão política e/ou técnica sob a forma de um programa de ação governamental. Ao serem moldadas juridicamente, as políticas públicas passam pelos crivos de constitucionalidade e de legalidade, situadas em um conjunto normativo mais amplo.

No entanto, em função da interdisciplinariedade das políticas públicas, deve-se estar atento à existência de um contraponto que tangencia a vinculação mencionada por Ohlweiler (2007) e por Coutinho (2013), verificado também na fase de elaboração das políticas públicas e explicitado na obra de Boneti (2011). Como as políticas públicas são geradas a partir de um fato político, ou o geram, elas nem sempre atenderão às necessidades da população. Pode haver a criação de uma carência falsa, que atenderá a interesses particulares, de grupos econômicos, categorias profissionais ou outros, a fim de atender à sustentação do sistema ou do grupo governante. Nas relações entre o público e o privado, ações que favorecem predominantemente as classes dominantes podem vir a ser entendidas como de benefício público.

Variados atores participam dessas relações de tensão e Boneti (2011) informa que, atualmente, houve o surgimento de novos agentes definidores das políticas públicas, além das elites internacionais, representantes dos interesses de grandes corporações econômicas. Trata-se das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais em geral, que atuam em âmbito nacional e global e representam uma espécie de contra-hegemonia, atuando no resgate da individualidade, da diferença e da singularidade, contrários à homogeneização das relações econômicas, tecnologias de produção, hábitos culturais e demais habilidades. Em regra, essas figuras trazem uma nova interpretação da organização de classes, das representações profissionais e sindicais, do papel do Estado, a atribuição das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais. Os interesses por eles defendidos estão relacionados a problemáticas como a fome, o desemprego e a moradia. Representam, portanto, uma inovação

na configuração do jogo de poder, sem uma nítida dicotomia entre classes ou do povo contra o Estado, embora a dimensão de classe não reste ainda totalmente superada. Tratam da defesa de grupos sociais em condições de vulnerabilidade.

O discurso da inclusão social nas políticas sociais está em voga atualmente e busca justificar as políticas públicas de combate às desigualdades sociais. Boneti (2011) analisa alguns entraves teóricos dessa expressão e as repercussões existentes na efetivação das ações de promoção da igualdade social. Segundo o autor, o hodierno sistema econômico quebra a homogeneidade dos grupos sociais e impõe um processo de individualização. Coleções de indivíduos separados de seus pertencimentos coletivos acumulam a maior parte das desvantagens sociais, como pobreza, falta de trabalho, sociabilidade restrita, condições precárias de moradia e grande exposição a todos os riscos de existência. A exclusão social não revela uma categoria de análise, como da classe social, mas uma problemática social. A inclusão social relacionada a ações de promoção da igualdade social não possibilita o resgate das diferenças e do multiculturalismo. Em verdade, hoje as ações de promoção da igualdade social devem buscar o acesso aos bens e saberes socialmente construídos. Isso porque as políticas de promoção da igualdade social se materializam mediante ações coletivas, não puramente individuais.

A questão da fragilidade da cidadania mencionada por Ohlweiler (2007) também é destacada por Boneti (2011), para quem o entendimento da questão das políticas de promoção da igualdade social permeia a noção de cidadania. Nos dias atuais, a cidadania permanece associada à propriedade, mas é ampliada pela condição de direitos, deveres e atributos pessoais para participação na sociedade civil organizada. Em outras palavras, a cidadania significa o acesso aos serviços públicos e a consciência de coletividade na ocupação dos espaços públicos. Para Boneti (2011), no contexto das relações econômicas atuais, a cidadania é invocada como uma capacidade individual de “se dar bem na vida”, ou seja, possuir saberes e habilidades inerentes à racionalidade econômica capitalista. Constitui verdadeiro elemento de seleção de participação no contrato social, sedimentando a noção clássica de cidadania na modernidade, associada aos direitos e deveres da organização social, o Estado.

Boneti (2011) destaca ainda que, no ideário neoliberal, o contrato social não se materializaria necessariamente no Estado, mas em um conjunto de regras, normas, hábitos e valores instituídos pelas relações sociais. Seus princípios norteadores são o sucesso e as capacidades individuais. Nesse escopo, surgem os mecanismos de solidariedade, utilizados

como parâmetro de desempenho dos indivíduos no mundo da competitividade. A cidadania passa a sinônimo de competência individual. O processo de elaboração e efetivação de políticas públicas passa a aliar as liberdades individuais e a diminuição das funções do Estado. A responsabilidade sobre o acesso ao chamado contrato social e a construção da cidadania é deslocada do Estado para o indivíduo.

Na América Latina, o Estado, fragilizado por sua exagerada proximidade com a classe econômica dominante, passa a ela o controle sobre a cidadania. Ser cidadão se torna um discurso sem precisão de sentido e possuir cidadania significa ser capaz de ingressar no universo sublime desse conjunto de habilidades e capital. Assim, Boneti (2011) critica a perspectiva contraditória da noção de cidadania nas ações de políticas públicas de promoção da igualdade social no Brasil, expondo a cidadania como um discurso que designa o controle das classes dominantes sobre as demais classes sociais, por intermédio de programas e projetos específicos do Estado designando a forma e o caráter da participação das individualidades no contrato social.

Em que pese a interdisciplinariedade das políticas públicas, verifica-se na obra de Bucci (2006) o empenho na proposição de um conceito que possa ser posto em prática e experimentado na atuação do sistema jurídico-institucional. Embora a autora considere plausível considerar que não haja um conceito jurídico de políticas públicas, uma vez que as categorias que o estruturam são próprias da política ou da administração pública, o esforço serve de guia para o entendimento por juristas (e não juristas) das políticas públicas e o trabalho nessa área:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39)

A autora decompõe o conceito em três elementos de estruturação:

- programa: termo controvertido, também chamado de “*outputs* da atividade

política”. Corresponde ao delineamento geral ou desenho da política (*policy design*) e contém a dimensão material da política pública, especificando os objetivos a atingir, os meios disponíveis, o intervalo de tempo em que deve ocorrer. Em que pese conter elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, como dados econômicos, históricos e sociais voltados para a administração pública e a política, o programa deve respeitar o princípio da legalidade;

- ação – coordenação: o atingimento dos objetivos sociais a que a política pública se propôs depende da compreensão da ação do Poder Público no seu conjunto, mediante a coordenação ínsita a sua atuação, envolvendo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, nas diversas esferas e, ainda, considerando a interação entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Bucci (2006) destaca que tem crescido a importância de instrumentos consensuais na gestão pública, tais como convênios e consórcios, como uma saída para os dilemas das competências comuns (art. 23 da Constituição Federal brasileira). Segundo ela, a implementação da gestão associada de serviços públicos (art. 241 da Constituição Federal brasileira) é bastante ajustada à abordagem jurídica das políticas públicas;

- processo: a sequência de atos tendentes a um fim, o procedimento, mediante o contraditório, que abarca à abordagem jurídica das políticas públicas a dimensão participativa. O lugar da participação popular nas instituições jurídico-políticas tradicionais é, entre outros, o da geração e da execução de políticas públicas. O interesse público revela a pluralidade de interesses disciplinados pelo direito. Registre-se, ainda, o fator temporal, tanto quanto ao período para a obtenção dos resultados almejados pelo programa, quanto à oportunidade propícia para a inclusão de questões na agenda pública, para a formulação de alternativas, para a adoção de certas decisões, e assim por diante.

A partir do conceito multidisciplinar proposto, verifica-se em Ohlweiler (2007) que a atuação da administração pública deve ser concertada e objetivar fins determinados. A ação administrativa deve ocorrer, portanto, dentro de um específico horizonte de sentido. As políticas públicas democráticas constituem o teto hermenêutico das práticas administrativas.

Destaque-se ainda que a atuação da administração pública deve observar, dentre outros, o princípio de eficiência (*caput* do art. 37 da Constituição Federal brasileira). Figueiredo e Figueiredo (1986) tratam como preconceituosa e falaciosa a afirmativa de que “toda ação governamental é ineficiente quando comparada com a iniciativa privada, em qualquer setor da vida social”. Os autores justificam, informando que o conceito de eficiência, utilizado na avaliação de políticas públicas, especialmente políticas sociais, ganham nova

dimensão, agregando-se a noção de custos e benefícios políticos ao lado da noção estritamente econômica de custo-benefício.

Ainda no que tange à figura da política pública como tipo ideal, em sua dimensão jurídica, Bucci (2013) destaca diferentes modos de apreensão:

- política pública: programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados;
- ação governamental: movimento que se dá à máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo;
- arranjo institucional: materialização da apresentação exterior da política pública, conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicas diversas.

A ausência de um conceito jurídico de políticas públicas não impede o trabalho de juristas nessa área. Embora necessária, a conceituação não é o problema central para Bucci (2008), que se preocupa com o processo decisório governamental e propõe uma metodologia para descrever e compreender, segundo as categorias do direito, uma ação governamental determinada, além de analisar juridicamente o seu processo de formação e implementação, de modo a conceber as formas e processos jurídicos correspondentes às políticas públicas. Por fim, a metodologia jurídica deve esclarecer as formas próprias de controle, judicial ou não, inclusive sobre as omissões que cercam a política pública. A clareza sobre o método de análise jurídica é necessária para a composição de um olhar do direito adequado à complexidade do diálogo multidisciplinar.

Segundo Cavalcanti (2012), o desenvolvimento do conceito de análise de políticas públicas se relaciona com uma redefinição do papel do Estado na economia, que colocou em destaque a importância dos processos políticos, e ocorreu a partir da necessidade de ampliar o entendimento a respeito das relações entre Estado e sociedade e das ações do Estado para o atendimento de demandas sociais cada vez mais complexas. A análise de políticas públicas tem como objetivo descrever a política pública, indagar sobre as causas ou seus determinantes, questionar sobre os seus efeitos, processos e comportamentos ao elaborar políticas públicas e, por fim, analisar as consequências ou impactos de uma política pública. Dentre os diferentes dispositivos analíticos para o estudo de uma dada política, o ciclo da

política é um intelectualmente construído, para fins de modelação, explicação e prescrição do *policy-making* (processos pelos quais as políticas são produzidas).

A autora Bucci (2008) estabelece a seguinte metodologia para a análise jurídica de políticas públicas:

- premissas:
  - » políticas públicas como arranjos institucionais complexos;
  - » a decisão governamental como problema central da análise de políticas públicas;
  - » estipulação da ação racional, estratégica e em escala ampla como identificadora de políticas públicas;
- premissas negativas:
  - » as políticas públicas não podem e não devem ser reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam;
  - » as políticas públicas permanecem como categoria de análise e estruturação da atuação do Estado, mesmo superado o paradigma do Estado de bem-estar social;
  - » as políticas públicas não se reduzem às políticas sociais;
- diretrizes metodológicas:
  - » não criar um “direito das políticas públicas”;
  - » não tomar a noção de política pública como categoria jurídica;
  - » formular uma metodologia geral, a partir da sistematização de estudos de caso, com base na análise, na estruturação e no funcionamento jurídico de políticas públicas selecionadas.

No presente artigo, será adotada a metodologia proposta por Bucci (2008) para a análise jurídica de políticas públicas.

A seguir, enfrentaremos uma tentativa de sistematização de análise jurídica versando sobre a coordenação da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil mediante políticas públicas, com base no princípio da legalidade, porém buscando não reduzir tais ações do Estado às disposições jurídicas com as quais se relacionam. Inicialmente,

enunciaremos as variadas indicações sobre políticas públicas observadas ao longo do texto constitucional e algumas interações legais.

## II. DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Sob o prisma jurídico, as políticas públicas encontram fundamento na Constituição Federal. Sendo assim, devem estar em consonância com os objetivos fundamentais da república, insculpidos no art. 3º, a saber: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ao longo do texto constitucional, é possível observarmos variadas indicações, como por exemplo:

- política de segurança pública (art. 144);
- política da tributação e do orçamento (art. 145 e ss.);
- política econômica e financeira (art. 170 e ss.);
- política urbana (art. 182 e ss.);
- políticas agrícola e fundiária e da reforma agrária (arts. 184 e ss.);
- políticas do sistema financeiro nacional (art. 192);
- políticas da seguridade social, englobando saúde, previdência e assistência social (art. 194 e ss.);
- políticas da educação, cultura e desporto (arts. 205 e ss.);
- políticas da ciência, tecnologia e inovação (arts. 218 e ss.);
- políticas da comunicação social (arts. 220 e ss.);
- política do meio ambiente (art. 225);
- políticas da família, criança, adolescente, jovem e idoso (arts. 226 e ss.);
- política das populações indígenas (arts. 231 e ss.).

Portanto, conforme a metodologia para a análise jurídica de políticas públicas proposta por Bucci (2008) é possível verificar que as políticas públicas não se reduzem às políticas sociais.

Perseguindo ainda as diretrizes metodológicas da autora e com a finalidade de não reduzir as políticas públicas às disposições jurídicas com as quais se relacionam, rememoremos Boneti (2011), que tratou do surgimento de novos agentes definidores das políticas públicas, destacando a atuação das organizações da sociedade civil, que atuam em

âmbito nacional e global, resgatando a individualidade, a diferença e a singularidade.

A Constituição Federal de 1988 garante e fomenta a organização e a participação social. As mais de 290 mil (duzentas e noventa mil) organizações da sociedade civil existentes no Brasil corroboram a informação de Boneti (2011).

Inserido em tal panorama, em 23 de janeiro de 2016, entrou em vigor o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014), que estabeleceu o novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, tendo como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia (*caput* do art. 5º). Esse novo regime jurídico destina-se a assegurar (art. 5º):

- I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;
- III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
- IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
- VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;
- VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

A realização de tais parcerias se dá por termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, todos instrumentos em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco (*caput* do art. 1º).

Trata-se de novos instrumentos consensuais apresentados à gestão pública que, com algumas exceções previstas no art. 84 – A, substituem os convênios com as organizações da sociedade civil regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Cabe ressaltar que as alterações sofridas pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, antes de sua entrada em vigor, especificamente em função da Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, afastaram o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil do enfoque da administração burocrática e o aproximaram da ótica da administração gerencial, com enfoque no controle de resultados. Tal proposta foi fruto flagrante de intensa consulta dos interessados e a avaliação sucessiva de impacto em atividades preparatórias, tarefas de logística material de natureza complementar ao sistema de gestão da qualidade da lei destacadas por Blanco de Moraes (2007).

As parcerias previstas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil respeitam, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação (art. 2º – A).

Por fim, registre-se que quando as organizações da sociedade civil são qualificadas como organizações sociais (OS) ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e celebram contratos de gestão ou termos de parceria, regidos, respectivamente, pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, não se aplicam as exigências do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (art. 3º).

Assim, verificamos que o arcabouço jurídico formaliza as metas e indica os objetivos a serem perseguidos pelas políticas públicas. O direito estabelece a diretriz da ação governamental, conforme leciona Coutinho (2013).

Ato contínuo, ainda na tentativa de sistematizar uma análise jurídica versando sobre a coordenação da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil mediante políticas públicas, verificaremos quais os instrumentos previstos para a celebração de parcerias.

### III. PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Extrai-se do art. 174 do texto constitucional:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este

determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Apesar de nem todas as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil envolverem transferências, todo recurso público é de interesse da sociedade e não se pode olvidar de sua relevância.

Para fazer frente a representatividade das organizações da sociedade civil no Brasil, com a entrada em vigor do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, foram definidos pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, os seguintes instrumentos:

- termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, inciso VII);

- termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, inciso VIII);

- acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, inciso VIII – A).

O objeto de tais parcerias é a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. No entanto, tais finalidades não estão delimitadas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e os instrumentos respeitam, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação (art. 2º – A).

Apesar de também manterem a ótica da administração gerencial e o controle de resultados, situação diferente ocorre quando as organizações da sociedade civil são qualificadas como organizações sociais ou organizações da sociedade civil de interesse público.

Os contratos de gestão celebrados com organizações sociais são instrumentos de administração consensual com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e

execução de atividades relativas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (arts. 1º e 5º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

Os termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público são instrumentos de administração consensual com vistas à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das seguintes atividades de interesse público (arts. 3º e 9º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999):

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo;
- XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

Portanto, mesmo diante da diversidade de legislações e disposições que cercam as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, verifica-se que há identidade entre tais instrumentos e as variadas indicações sobre políticas públicas observadas ao longo do texto constitucional.

De acordo com a metodologia para a análise jurídica de políticas públicas proposta por Bucci (2008) é possível verificar a viabilidade de formulação de uma metodologia geral, a partir da sistematização de estudos de caso, com base na análise, na estruturação e no funcionamento jurídico de políticas públicas selecionadas a partir das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

#### IV. CONCLUSÃO

A representatividade das organizações da sociedade civil no Brasil e a entrada em vigor do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, inaugurando o novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, levaram ao exame da coordenação da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil para a consecução de políticas públicas.

O estudo foi iniciado com a eleição de uma proposta de análise jurídica de políticas públicas, frente à interdisciplinariedade do tema, que envolve questões políticas, administrativas, econômicas, históricas e sociais, dentre outras. A metodologia adotada constitui proposta apresentada na obra de Bucci (2008).

Em uma tentativa de sistematização de análise jurídica versando sobre a coordenação da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil mediante políticas públicas, com base no princípio da legalidade, sem reduzir tais ações do Estado às disposições jurídicas com as quais se relacionam, enunciamos as variadas indicações sobre políticas públicas observadas ao longo do texto constitucional e algumas interações legais. Verificamos que as políticas públicas não se reduzem às políticas sociais.

Ainda no intuito de sistematizar uma análise jurídica versando sobre a coordenação da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil mediante políticas públicas, verificamos quais os instrumentos previstos para a celebração de parcerias: termos de colaboração, termos de fomento, acordos de cooperação, contratos de gestão e termos de parceria. Constatamos que todos são instrumentos consensuais e que há identidade entre tais instrumentos e as variadas indicações sobre políticas públicas observadas ao longo do texto constitucional.

Desta forma, mediante a exposição do panorama em que se insere a coordenação da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil para a consecução de políticas públicas, verificamos como ela ocorre.

O presente trabalho procurou contribuir com o entendimento acerca da coordenação da atuação do Estado e das organizações da sociedade civil para a consecução de políticas

públicas. No entanto, em virtude multidisciplinaridade e da constante evolução tema, não há a pretensão de esgotar o assunto.

## REFERÊNCIAS

BLANCO DE MORAIS, Carlos. *“Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor”*. Lisboa: Verbo, 2007.

BONETI, Lindomar Wesler. *“Políticas públicas por dentro”*. 3ª ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2)>. Acesso em: 5 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9637.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *“Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas”*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. *“Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas”*. In *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Cristiana Fortini, Júlio César dos Santos Esteves, Maria Tereza Fonseca Dias (org.), Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. *“O conceito de política pública em direito”*. In BUCCI.

*Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. “*Análise de Políticas Públicas: o estudo do Estado em ação*”. Salvador: Eduneb, 2012.

COUTINHO, Diogo. “*O direito nas políticas públicas*”. In: MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Eduardo Pimenta de. *Política pública como campo disciplinar*. São Paulo: Unesp/Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. “*Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica*”. In: *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, n. 3, set/dez, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. “*As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos 2010: FASFIL 2010*”. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/>> Acesso em: 7 abr. 2016.

OHLWEILER, Leonel. “*A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito administrativo moderno*”. In *Verba Juris*, ano 6, n. 6, jan/dez 2007.