

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Henrique Ferreira Santana

**MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:  
análise da atuação e influência da Plataforma MROSC na formação da agenda  
formal do marco regulatório no governo federal**

Belo Horizonte

2021

Henrique Ferreira Santana

**MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:  
análise da atuação e influência da Plataforma MROSC na formação da agenda  
formal do marco regulatório no governo federal**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de Ciências do  
Estado da Universidade Federal de Minas  
Gerais, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em  
Ciências do Estado.

Orientadora: Daniela Mello Coelho  
Haikal

---

---

---

Belo Horizonte

14 de dezembro de 2021

## RESUMO

O trabalho busca analisar a atuação e influência da agenda própria da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, hoje nomeada Plataforma MROSC, no processo de formação da agenda formal do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no governo federal, como ficou conhecida a Lei 13.019, de 2014. Busca-se compreender em que medida a mobilização e as demandas protagonizadas e reivindicadas pela Plataforma MROSC no processo de construção da agenda formal do marco regulatório no âmbito do governo federal, especificamente no período de constituição da Plataforma MROSC à sua atuação no Grupo de Trabalho (GT) instituído pelo Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, influenciaram na formação da agenda do MROSC no governo federal. Para a realização dessa análise, adotou-se um estudo exploratório e descritivo com abordagem qualitativa e método de estudo de caso. Foram retomados os aportes teóricos sobre análise de políticas públicas, com foco em formação de agendas e formulação de políticas públicas e o papel de atores nesse processo, bem como dados referentes ao MROSC, Plataforma MROSC e o processo de construção da agenda MROSC no governo federal. O trabalho se utiliza de dados coletados em pesquisas bibliográfica e documental. Observou-se que a Plataforma MROSC trouxe a prioridade da melhoria do ambiente jurídico e institucional para as OSCs no Brasil, a partir da criação de um marco regulatório, e o transformou como desafio a ser enfrentado pelos atores governamentais e, portanto, incluso na agenda governamental.

Palavras-chave: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Plataforma MROSC. Agenda.

## **ABSTRACT**

This paper seeks to analyze the role and influence of the Platform's own agenda for a New Regulatory Framework for Civil Society Organizations, today named MROSC Platform, in the process of forming the formal agenda of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC) in the federal government, as Law 13.019 of 2014 became known. The aim is to understand the extent to which the mobilization and demands led and claimed by the MROSC Platform in the process of building the formal agenda of the regulatory framework within the federal government, specifically in the period of constitution of the MROSC Platform and its role in the Working Group (WG) established by Decree No. 7,568, of September 16 2011, influenced in the formation of the MROSC agenda in the federal government. To carry out this analysis, an exploratory and descriptive study with a qualitative approach and a case-study method was adopted. Theoretical contributions on public policy analysis were resumed, focusing on the formation of agendas and formulation of public policies and the role of actors in this process, as well as data on the MROSC, MROSC Platform and the process of building the MROSC agenda in the federal government. The work uses data collected in bibliographic and documentary research. It was observed that the MROSC Platform gave priority to improving the legal and institutional environment for OSCs in Brazil, from the creation of a regulatory framework, and transformed it into a challenge to be faced by government actors and, therefore, included in the agenda government.

**Keywords:** Regulatory Framework for Civil Society Organizations. MROSC Platform. Agenda.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas .....	16
Figura 2 - Formação da agenda governamental.....	25

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais desafios e propostas elaborados pelo grupo “Fortalecimento Institucional” .....	47
Quadro 2 – Principais desafios e propostas elaborados pelo grupo “Acreditação e Reconhecimento”.....	48
Quadro 3 – Principais desafios e propostas elaborados pelo grupo “Contratualização” (continua).....	48
Quadro 4 - Principais desafios e propostas elaborados pelo grupo “Governança e Accountability” (continua) .....	49

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abong	Associação Brasileira de ONGs
AGU	Advocacia-Geral da União
Apema	Associação de Proteção ao Meio Ambiente
Cebraf	Confederação Brasileira de Fundações
Cese	Coordenadoria Ecumênica de Serviços
CGU	Controladoria-Geral da União
CPI	Comissão parlamentar de inquérito
Clai-Brasil	Conselho Latino Americano de Igrejas
Concrab	Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
Fnapae	Federação Nacional das Apaes
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GT	Grupo de Trabalho
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA	Instituto Socioambiental
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONGs	Organizações não governamentais
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
Renas	Rede Evangélica Nacional de Ação Social
SG/PR	Secretaria-Geral da Presidência da República
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
Unicafes	União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS .....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>ASPECTOS CONCEITUAIS INTRODUTÓRIOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>15</b>
4.1	Etapas do ciclo de políticas públicas .....	17
<b>5</b>	<b>O PAPEL DE ATORES NA ETAPA DE FORMAÇÃO DE AGENDA DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>27</b>
6.1	Principais aspectos da Lei nº 13.019, de 2014 .....	30
6.1.1	Abrangência nacional .....	30
6.1.2	Universo amplo de organizações .....	31
6.1.3	Novos instrumentos jurídicos .....	32
6.1.4	Prestação de contas .....	34
6.1.5	Títulos e certificação.....	35
6.1.6	Conhecimento e gestão de informações.....	35
6.1.7	Articulação em rede .....	36
6.1.8	Participação e controle social.....	36
<b>7</b>	<b>PLATAFORMA MROSC: ATUAÇÃO E INFLUÊNCIA NA FORMAÇÃO DA AGENDA DO MROSC NO GOVERNO FEDERAL .....</b>	<b>38</b>
<b>8</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>52</b>
	REFERÊNCIAS .....	55

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei 13.019, de 2014, considerada o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), uniformiza e simplifica as regras para as parcerias entre poder público e a sociedade civil, além de garantir maior transparência e segurança no repasse de recursos públicos para as organizações (PLATAFORMA, 2019). Fruto de extenso debate, a construção do marco legal se iniciou de forma institucional em 2010, a partir de um coletivo bastante diverso, que reunia organizações de defesa de direitos, filantrópicas e de origem empresarial, nomeado como Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, hoje nomeado Plataforma MROSC.

A Plataforma MROSC é uma rede de articulação de organizações sem fins lucrativos e de interesse público, que tem por objetivo aprimorar o ambiente social e legal de atuação das organizações. Foi criada em 2010, ano em que apresentou aos candidatos à presidência da República uma carta solicitando o compromisso com a criação de um grupo de trabalho para elaborar proposta de legislação que pleiteava um novo marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que consolidasse uma relação harmônica e construtiva das OSCs com o Estado, os governos e com a própria sociedade (PLATAFORMA, 2010). No mesmo ano, obteve compromisso escrito dos dois candidatos à presidência no segundo turno à época para a melhoria do ambiente regulatório e criação de políticas de fomento para o setor.

Com a eleição da presidente Dilma Rousseff, instituiu-se pelo governo federal em 2011 um Grupo de Trabalho (GT) paritário, conforme demanda da Plataforma, para aperfeiçoar o ambiente regulatório das OSCs no país. Integrantes da Plataforma MROSC fizeram parte do GT, que foi a responsável pela indicação dos membros da sociedade civil, cujas ações subsidiaram diretamente a Lei 13.019, de 2014. Neste percurso, a Plataforma MROSC atuou de forma ativa nas diversas audiências públicas, discussões e contribuições para a construção da lei no Congresso Nacional (PLATAFORMA, 2010).

Os estudos em políticas públicas, especificamente sob a ótica do modelo analítico do ciclo de políticas públicas, definem o ciclo de uma política pública a partir das etapas de: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção (SECCHI, 2013). No que se refere à etapa de formação agenda, trata-se de um conjunto de problemas ou

temas entendidos como relevantes e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo (RUA, 2014). Dessa forma, reconhece-se que a etapa é fortemente afetada por diversos atores, que possuem a capacidade de influenciar na decisão do que entra ou não na agenda.

A partir dessa premissa, o trabalho pretende compreender em que medida a mobilização e as demandas protagonizadas e reivindicadas pela Plataforma MROSC no processo de construção da agenda formal do marco regulatório no âmbito do governo federal, especificamente no período de constituição da Plataforma MROSC à sua atuação no GT, influenciaram na formação da agenda do MROSC no governo federal e na decisão do que entrou ou não na agenda governamental.

Assim, inicialmente propõe-se realizar breve introdução conceitual sobre políticas públicas e modelos analíticos de políticas públicas, com foco no modelo de ciclo de políticas públicas, utilizado para as investigações do trabalho, e sua etapa de formação de agenda e o papel de atores nesta etapa. Na sequência, será realizada breve análise sobre a Lei 13.019, de 2014. Finalmente, realizar-se-á contextualização e investigação do processo de criação da Plataforma MRSOC, buscando compreender as motivações e demandas da sociedade civil que justificam a sua criação, assim como os atores que a compõe. Em seguida, será analisada a sua atuação e influência na formação de agenda do MROSC no governo federal.

Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, de abordagem qualitativa e método de estudo de caso. Os dados foram coletados por meio de pesquisas bibliográfica e documental. Para a análise dos dados, procedeu-se ao método de análise de conteúdo.

Este trabalho está dividido em sete capítulos, além desta introdução: Considerações metodológicas; Aspectos conceituais introdutórios sobre políticas públicas; Modelos de análise de políticas públicas e ciclo de políticas públicas; O papel de atores na etapa de formação de agenda do ciclo de políticas públicas; Marco regulatório das organizações da sociedade civil; Plataforma MROSC: atuação e influência na formação da agenda do MROSC no governo federal; e Conclusão.

## 2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O estudo é caracterizado como exploratório e descritivo, de abordagem qualitativa. A abordagem qualitativa objetiva aprofundar-se na compreensão dos fenômenos que estuda ações dos indivíduos, grupos ou organizações em seu ambiente ou contexto social, interpretando-os segundo a perspectiva dos próprios sujeitos que participam da situação (GUERRA, 2014). Ainda, o estudo do tipo exploratório abre caminho a investigações mais profundas ou a hipóteses mais precisas (WITKER, 1985 apud GUSTIN e DIAS, 2005) e o estudo descritivo “utiliza-se de decomposição de um problema [...] em seus diversos aspectos, relações e níveis” (GUSTIN e DIAS, 2005). Nesse sentido, a seleção metodológica do presente trabalho se justifica ao passo que se pretende analisar a participação e influência de um ator em um processo político, buscando compreender a complexidade da dinâmica de sua atuação e influência nesse processo, a partir de suas demandas, reivindicações e interações.

Como método de pesquisa qualitativa, utilizou-se o estudo de caso. Conforme define Triviños (1987), o estudo de caso é “uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente”. Para o desenvolvimento do presente estudo, tratar-se-á de um estudo de caso único. Espera-se, ao utilizar o método, analisar sob a lente do ciclo de políticas públicas o processo de formação da agenda formal do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no Governo Federal, buscando aprofundar o conhecimento sobre a atuação e influência da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, hoje nomeada Plataforma MROSC, nesse processo.

Os dados para a pesquisa foram coletados em pesquisas bibliográfica e documental. Foram retomados os aportes teóricos sobre políticas públicas, com foco no modelo de ciclo de políticas públicas e o papel de atores nesse processo, bem como dados referentes ao MROSC, Plataforma MROSC e o processo de construção da agenda MROSC no governo federal. Para isso, foram levantados artigos acadêmicos, dissertações e teses, notícias, leis e decretos, bem como documentos produzidos pela Plataforma MROSC e seus integrantes, como cartilhas, cartas e documentos, além de documentos produzidos pelo governo federal no período de construção da agenda do MROSC, disponibilizados pela Secretaria-Geral da Presidência da República via Lei de Acesso à Informação. O recorte temporal do estudo compreende os anos de 2010, período de

constituição da Plataforma MROSC, até 2011, ano em que se institui o Grupo de Trabalho (GT) no governo federal com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres (BRASIL, 2011). Para a análise dos dados, procedeu-se ao método de análise de conteúdo, compreendido como um “conjunto de técnicas de pesquisa cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento” (CAMPOS, 2004), que prevê as fases de exploração do material e leituras, seleção das unidades de análise, categorização do material e interpretação (CAMPOS, 2004).

### 3 ASPECTOS CONCEITUAIS INTRODUTÓRIOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nascem nos Estados Unidos, como um ramo da ciência política para entender como e porque os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006). Não há uma definição única ou consensual acerca do conceito de políticas públicas. O que encontramos, diante disso, são diversas definições clássicas. Conforme analisa Souza (2006), a definição mais conhecida sobre o conceito de política pública é a de Laswell, que aponta que a tomada de decisão e a análise de políticas públicas significam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Rua (1997) ao reunir as contribuições de diversos autores clássicos na área de políticas públicas, utiliza-se dos conceitos de *policies* (políticas públicas) e *politics* (atividade política) para a definição do conceito de política pública. A autora afirma que as políticas públicas são *outputs* (saídas) resultantes da atividade política, sendo a atividade política a compreensão do conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores (RUA, 1997). Importante distinguir, nesse ponto, os conceitos de decisão política e política pública: enquanto a decisão política corresponde a seleção de uma escolha dentre alternativas disponíveis, a política pública pode envolver diversas decisões e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (RUA, 1997).

Secchi (2013) define política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Para o autor, há dois elementos fundamentais para uma política pública: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Em outras palavras, Secchi (2013) quer dizer que uma política pública se estabelece à medida que um problema é entendido como coletivamente relevante e, a partir disso, esforços para o tratamento ou a resolução deste problema são realizados.

Outras definições clássicas também são relevantes no estudo das políticas públicas<sup>1</sup>: análise do governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995, apud SOUZA, 2006); conjunto de ações executadas pelo governo que irão produzir efeitos específicos (LYNN, 1980, apud SOUZA, 2006); soma das atividades dos governos que

---

<sup>1</sup> Para o aprofundamento sobre as definições clássicas sobre o conceito de políticas públicas, ver SOUZA (2006).

influenciam a vida dos cidadãos, sendo estas atividades exercidas diretamente pelos governos ou através de delegação (PETERS, 1986, apud SOUZA, 2006); e o que o governo escolhe fazer ou não (DYE, 1984, apud SOUZA, 2006).

Apesar de não haver um consenso sobre a definição do termo, Souza (2006) afirma que ainda que existam diferentes abordagens para o conceito, essas abordagens assumem em geral uma visão holística do tema, considerando em sua definição os indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses envolvidos nas políticas públicas. Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública está inserida em um campo multidisciplinar, estendendo o seu objetivo analítico para além das ciências políticas, indo em encontro também ao campo da sociologia e da economia, por exemplo. Souza (2006), nesse sentido, vai resumir política pública como: “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

#### 4 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem vários modelos analíticos que podem ser usados para entender as políticas públicas. Em sua tese de doutorado *Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático*, Siman (2005) recorre a Dye (1981) para identificar os vários paradigmas de análise de políticas públicas existentes<sup>2</sup>. São eles: o modelo institucional, o de grupos, o de elites, o racional, o incremental, a teoria dos jogos, o de sistema e o modelo de processos.

No modelo institucional, é dada ênfase ao papel do Estado na produção das políticas públicas. Já no modelo da teoria do grupo, a centralidade das políticas públicas está na interação de grupos, sendo vista como resultado do equilíbrio dos interesses de diferentes grupos envolvidos em seu processo de formação.

No modelo de elites, a política pública é vista como reflexo das demandas de elites governamentais, mas não dos governados, partindo da premissa de que são as elites os agentes que moldam a opinião pública. O modelo racional leva em consideração a noção de eficiência para a análise de políticas públicas, sustentando que a política pública é o cumprimento eficiente de metas. O modelo incremental possui uma visão da política pública como um processo incremental e, nesse sentido, argumenta-se que a política pública se trata da continuidade de decisões governamentais anteriores e sofrem apenas mudanças incrementais dos governos, pouco substantivas.

O modelo da teoria dos jogos interpreta a política pública a partir das decisões racionais que são tomadas em situações nas quais dois ou mais participantes “[...] têm que escolher entre opções dadas e os resultados dependem das escolhas feitas por cada um deles, separadamente” (SIMAN, 2005). Já o modelo de teoria de sistemas define a política pública como a resposta de um sistema político a forças geradas no ambiente (SIMAN, 2005).

Finalmente, o modelo de processos, também conhecido como ciclo de políticas públicas, organiza a política pública em um ciclo sequencial, composto por etapas – que são as atividades políticas que compõem o processo das políticas públicas, sendo estas etapas interdependentes entre si. Trata-se de um esquema de interpretação e visualização

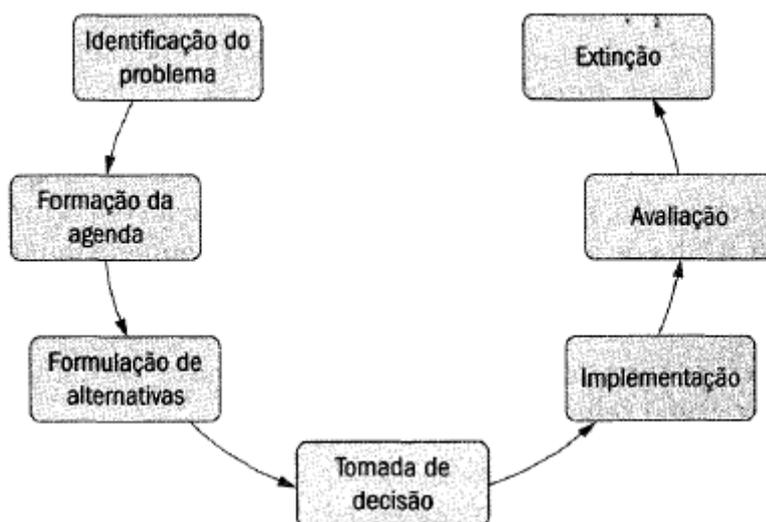
---

<sup>2</sup> Para maiores detalhes sobre os modelos analíticos de políticas públicas, ver Secchi (2013), Siman (2005) e Souza (2006).

das políticas públicas, sendo este modelo considerado para o desenvolvimento do presente trabalho. Tal escolha se deve ao fato de que uma vez que este trabalho pretende analisar a participação de um ator no processo de formação da agenda de uma política pública, este modelo analítico enfatiza a etapa de formação da agenda e se preocupa em compreender as motivações para algumas questões entrarem na agenda política, enquanto outras não são consideradas (SOUZA, 2006). Além disso, “[...] permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos no processo de produção de políticas” (SIMAN, 2005). Nesse sentido, ademais, “permite verificar que muitas políticas podem ser diretamente afetadas pelo processo a partir do qual elas estão sendo elaboradas” (SIMAN, 2005).

Existem várias versões desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas. Para o desenvolvimento do presente trabalho, considerou-se a definição de Secchi (2013) para o ciclo de políticas públicas, definido a partir das etapas de: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. A Figura 1 apresenta a representação deste ciclo.

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: Secchi (2013).

Importante mencionar que, assim como afirma Rua (1997), o modelo de ciclo de políticas públicas, ainda que organize as etapas do processo das políticas públicas em um

ciclo sequencial, não deve ter suas etapas compreendidas enquanto um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não é claramente definido e fixo, assim como as atividades das etapas podem ocorrer de forma simultânea ou de forma paralela. Da mesma forma, Secchi (2013) afirma que não há um ponto de início ou de fim de uma política pública, e que seu processo é incerto, assim como as fronteiras que determinam o início e o fim de cada uma das fases e suas diferenciações não são nítidas.

Apesar dessas considerações, há relevante utilidade para a análise de políticas públicas por meio do modelo de ciclo de políticas públicas. O modelo auxilia na compreensão das várias atividades que compõem os processos de tomada de decisão das diferentes etapas da política, auxilia os analistas de políticas públicas na compreensão da produção das políticas e simplifica em um esquema interpretativo e visual a complexidade de uma política pública. Ademais, provê um marco metodológico geral para análises isoladas de cada etapa ou de suas interrelações.

#### **4.1 Etapas do ciclo de políticas públicas**

Para a análise do presente trabalho, será adotada como etapa central do ciclo a etapas de formação da agenda, bem como o papel de atores nesta etapa. Ainda assim, serão apresentadas a seguir de forma breve as etapas de identificação do problema, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Para entender a etapa de identificação do problema, é necessário inicialmente diferenciar os conceitos "problema" e "problema público". Enquanto um problema é a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível, um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse realidade pública (SECCHI, 2013). Um problema público pode emergir de forma súbita, da mesma forma que pode ganhar importância progressivamente. Ainda, um problema público pode existir por um longo período de tempo sem receber atenção suficiente porque a coletividade aprendeu a viver com ele.

Nesse sentido, para a compreensão desta etapa, Secchi (2013) recorre a Sjoblom (1984) e constata que a etapa envolve a percepção do problema, a definição ou delimitação do problema e a avaliação da possibilidade de solução. No que se refere à percepção do problema, trata-se de reconhecer um problema público enquanto um

conceito coletivo, que não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público pode ser assim definido, nessa concepção, a partir do momento em que passa a ser insatisfatório e afetar a percepção do coletivo. Já a definição ou delimitação do problema refere-se à definição dos elementos do problema percebido (coletivamente), sintetizando-o em uma frase a sua essência. Neste momento, cria-se as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações. Trata-se de uma etapa crucial do ponto de vista político no processo de elaboração de uma política pública. Importante destacar, todavia, que o problema definido não é fixo, uma vez que os atores envolvidos em outras fases do ciclo de políticas públicas podem redefinir e adaptar o que se definiu inicialmente enquanto problema público. Por fim, a avaliação da possibilidade de solução faz referência ao potencial de solução de um problema e quais as possibilidades de atingimento desta solução. "Entende-se que dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução" (SJOBLOM, 1984, apud SECCHI, 2013).

Os partidos políticos, os agentes políticos e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) são alguns dos atores que se preocupam de forma consta em identificar problemas públicos. Quando esses atores tem interesse na resolução dos problemas públicos por eles identificados, há a possibilidade de reivindicarem para que este problema entre na lista de prioridades de atuação governamental. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda (SECCHI, 2013). Trata-se de um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo (RUA, 2014).

Ainda de acordo Rua (2014), uma agenda de políticas públicas consiste em:

[...] lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse. A agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas.

Importante mencionar, ademais, que ao considerar uma abordagem multicêntrica de políticas públicas (SECCHI, 2013), entende-se que existam múltiplas agendas dos

*policymakers*<sup>3</sup>. Ou seja, diferentes atores possuem agendas próprias, que podem ser divergentes ou convergentes entre si.

De acordo com Cobb e Elder (apud SECCHI, 2013) existem dois tipos de agenda:

agenda política: também conhecida como agenda sistêmica, é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública;

agenda formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

Rua (2014) vai classificar os diferentes tipos de agendas em três categorias: agenda do Estado ou agenda da sociedade, agenda governamental e agenda de decisão. A agenda do Estado ou agenda sociedade faz referência à lista de questões que preocupam permanentemente diversos atores políticos e sociais, ou que dizem respeito à sociedade como um todo, não se restringindo a este ou aquele governo. Já a agenda governamental reúne os problemas que um governo específico escolhe tratar, tendo a sua composição variada de acordo com cada governo, considerando sua ideologia, projetos, mobilização social e crises no período, bem como oportunidades políticas. Por fim, a chamada agenda de decisão compreende a lista de problemas a serem objeto de deliberação no curto e médio prazo pelo sistema político, não compreendendo, dessa forma, apenas o governo, mas poderes constituídos. Esta agenda não necessariamente irá incidir na formulação de novas políticas públicas.

A formação da agenda é fortemente afetada, de um lado, pelos atores políticos; e, de outro, pelos processos de evidenciação dos temas (RUA, 2014). Após a inclusão do problema na agenda, são apresentados esforços para a construção de soluções para a sua resolução. Segundo Secchi (2013), idealmente, a formulação de soluções para os problemas passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução. Essas alternativas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas (RUA, 2014). Trata-se da construção de possíveis soluções para lidar com a questão recém-legitimada na etapa de definição da agenda. Nesta etapa, as alternativas estabelecidas para a resolução do problema vão resumir o que os atores envolvidos nestes processos esperam que sejam os resultados da

---

<sup>3</sup> Os *policymakers* são os “fazedores de políticas públicas”. Tratam-se dos atores que protagonizam a elaboração de uma política pública.

política pública. Com o consenso da alternativa de solução para o problema, ocorre, então, a tomada de decisão.

A etapa de toma de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitados (SECCHI, 2013) e é escolhido um rumo a ser seguido. Nesta etapa, chega-se a uma decisão sobre a solução para o núcleo da política que está sendo formulada (RUA, 2014).

Já a etapa de implementação representa a concretização das intervenções, consistindo em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política. É nesta etapa que serão produzidos os resultados da política pública.

Por fim, a etapa de avaliação trata-se de um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, comparando resultados esperados e alcançados, segundo critérios que expressam valores (RUA, 2014), a partir de um conjunto amplo de estudos, pesquisas e indicadores sobre diferentes aspectos da política pública, como grau de cumprimento dos objetivos, impactos sociais e eventuais externalidades. Trata-se de uma importante fase do ciclo para subsidiar a decisão dos gestores da política, funcionando como um *feedback* à etapa inicial de formulação, com correção de plano, ajustes na política ou ações para extinção da política pública.

Sobre a etapa de extinção da política pública, as causas da extinção de uma política pública podem ser três, para além daquelas políticas públicas com prazo de validade determinado:

1. o problema que originou a política é percebido como resolvido;
2. os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes;
3. o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais (GIULIANI, 2005, apud SECCHI, 2013).

Importante mencionar que ainda que o problema que a política pública se propôs a resolver inicialmente tenha sido resolvido, algumas políticas públicas após um período de maturação institucionalizam-se e criam “vida própria”. Como consequência, a política pública continua “viva” mesmo depois que o problema que a gerara já tenha sumido (SECCHI, 2013). Para além disso, destaca-se que, assim como o processo de constituição

de uma política pública, a etapa de extinção também depende de janelas de oportunidades (SECCHI, 2013).

## 5 O PAPEL DE ATORES NA ETAPA DE FORMAÇÃO DE AGENDA DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme afirma Rua (2014), “a formação da agenda é fortemente afetada, de um lado, pelos atores políticos; e, de outro, pelos processos de evidenciação dos temas”. Secchi (2013) segue em consonância à Rua e afirma que uma política pública recebe influências de diversos atores ao longo do ciclo de políticas públicas. Para isso, Secchi (2013) conceitua atores enquanto indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política, sendo capazes de sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. Em um processo de política pública, nesse sentido, os atores relevantes são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública, desde a influência na decisão do que entra ou não na agenda aos estudo e elaboração de propostas, tomada de decisões e conversão das intenções em ações. Com especial atenção à Rua (2014), a autora classifica os atores que afetam a formação da agenda segundo duas tipologias: segundo suas posições institucionais e segundo o grau de exposição pública.

A primeira delas, que distingue os atores segundo suas posições institucionais, vai abranger os atores governamentais e os atores não governamentais. Em relação aos atores governamentais, temos: “o presidente da República, altos burocratas e funcionários de carreira, diplomatas, políticos eleitos e nomeados, parlamentares, funcionários do Legislativo e membros do Judiciário, governadores de Estados e prefeitos, empresas públicas e organizações governamentais diversas” (RUA, 2014). Por sua vez, os atores não governamentais abrangem os grupos de pressão, instituições de pesquisa, acadêmicos, consultores, organismos internacionais, sindicatos e associações civis de representação de interesses, partidos políticos, empresas e organizações privadas de diversos tipos, organizações não governamentais, movimentos sociais, empresários políticos (RUA, 2014). Importante destacar que a configuração e a capacidade de ação de cada um destes atores vão variar no tempo e no espaço.

Já a tipologia que classifica os atores segundo o grau de exposição pública vai tipificar os atores entre atores visíveis e atores invisíveis. Os atores visíveis tratam-se daqueles que recebem significativa atenção da imprensa e do público, como do Presidente da República, assessores de alto escalão, lideranças parlamentares, líderes dos partidos políticos de situação e de oposição, movimentos sociais, entidades e organizações civis

de elevada visibilidade (RUA, 2014). Já os atores invisíveis compreendem os burocratas de carreira, consultores especializados, acadêmicos, conselheiros presidenciais, assessores de ministros, assessores legislativos e outros funcionários parlamentares, além de *lobbies*<sup>4</sup> e de funcionários que ocupam cargos de confiança nos governos devido aos seus vínculos com movimentos sociais ou com grupos de interesse específicos (RUA, 2014). Segundo Rua (2014), esses atores têm mais influência na etapa de formulação de alternativas, especificando alternativas para solução dos problemas, do que na inclusão ou exclusão de questões na agenda governamental.

Em relação ao processo de evidenciação dos temas, que também se configura como um dos fatores que influencia a formação de agendas, Rua (2014) afirma que esse processo varia de acordo com:

o reconhecimento da existência de problemas, a partir de eventos momentâneos, da forma de manifestação das demandas, das crises e das informações sobre os eventos (indicadores, estatísticas, pesquisas e outras fontes);  
a proposição de políticas, que é afetada pela ação dos atores visíveis, dos atores invisíveis e das comunidades políticas. Ou seja: nas organizações governamentais, no meio acadêmico, nos partidos políticos ou nas organizações da sociedade, costumam já existir propostas que viabilizam a solução de determinados problemas; e  
o fluxo da política, que envolve o clima ou sentimento nacional com relação aos governos e aos temas, as forças políticas organizadas e a disputa interpartidária e eleitoral.

Como parte complementar para entender o processo de formação de agendas e a participação de atores nesse processo, Rua (2014) identifica que é necessário considerar em maior detalhe alguns aspectos relativos às demandas. Para isso, a autora distingue as demandas em três categorias: demandas novas, demandas recorrentes e demandas reprimidas. Sobre isso, Rua (2014) define que:

As demandas novas são aquelas que resultam da mudança social e/ou tecnológica, do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que já existiam no subsistema político, mas não eram suficientemente organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Novos problemas, por sua vez, são aqueles que existiam ou não efetivamente antes – como a Aids, por exemplo – ou que existiam apenas como “estados de coisas”, pois não chegavam a pressionar o subsistema político e se apresentar como problemas

---

<sup>4</sup> *Lobby* trata-se da atividade que visa influenciar as atividades e decisões das autoridades públicas, de modo que suas decisões favoreçam os interesses de determinado grupo econômico ou organização (LACOMBE, 2004, apud RUA, 2014).

políticos a exigirem solução. Foi o caso, durante muito tempo, da questão ambiental.

As demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental.

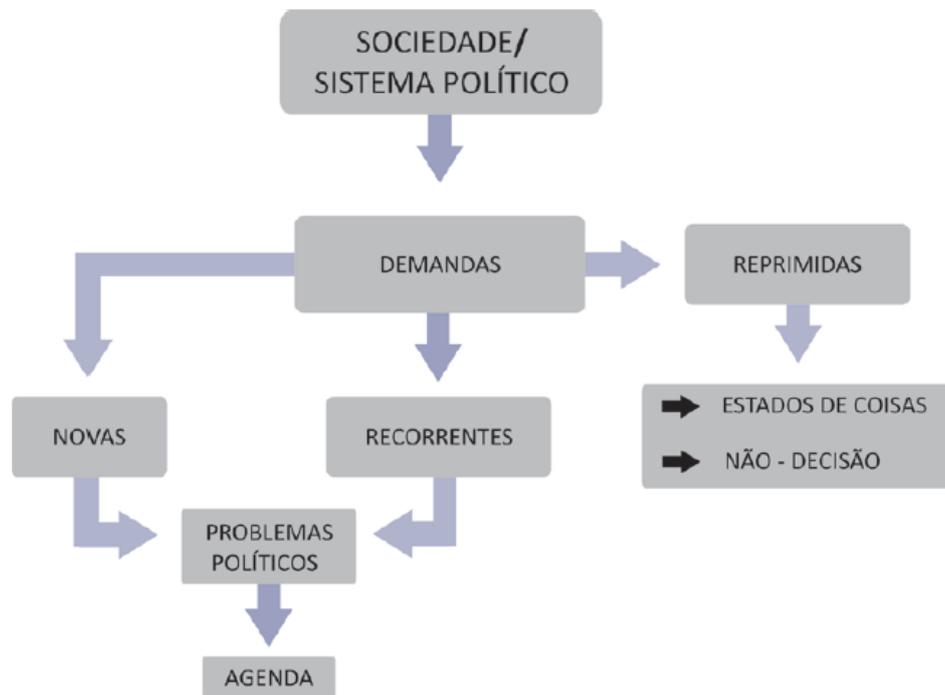
As demandas reprimidas correspondem a “estados de coisas” ou “não decisões”. Um “estado de coisas” é uma situação que se arrasta durante um tempo razoavelmente longo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Trata-se de uma situação que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, [...], ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão.

Conforme afirma Rua (2014), “quando são acumuladas fortemente as demandas, e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis pelos atores envolvidos, pode ocorrer o que se denomina sobrecarga de demandas: uma crise que ameaça a estabilidade do subsistema político”. A acumulação de demandas pode ocasionar crises de governabilidade ou até mesmo levar à ruptura institucional, dependendo de sua gravidade e de sua duração.

Há algumas situações, entretanto, que não são consideradas na agenda governamental e permanecem como estado de coisas. Isso ocorre pelo fato de existirem barreiras culturais e institucionais as quais impedem que sequer se inicie o debate público do assunto (RUA, 2014). Já quando um estado de coisas persiste, resistindo às provocações ao debate público, configura-se como não decisão. Não se trata da ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda, mas do enfretamento de certas questões à obstáculos diversos para sua transformação de um estado de coisas em um problema político – e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental, por contrariarem os códigos de valores de uma sociedade ou ameaçarem fortes interesses (RUA, 2014).

A Figura 2 esquematiza o processo de formação da agenda governamental, a partir da perspectiva das demandas novas, recorrentes e reprimidas.

Figura 2 - Formação da agenda governamental



Fonte: Rua (2014).

Para que um estado de coisas se torne um problema político e passe a figurar como um item da agenda governamental, Rua (2014) define ser necessário a apresentação de pelo menos uma das seguintes características:

mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;  
 constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não dar uma resposta ao problema seja maior que o ônus de ignorá-lo;  
 e  
 constitua uma situação de oportunidade, ou seja, uma situação na qual algum ator relevante perceba vantagens, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

Ao cumprir pelo menos uma das características elencadas por Rua (2014), de modo que o estado de coisas se transforme em um problema político, uma questão qualifica-se à inclusão na agenda governamental. Ainda assim, a sua qualificação à inclusão na agenda não necessariamente vai dar origem a uma política pública, mas sim necessariamente receber atenção de seus formuladores.

Secchi (2013) também destina especial atenção à etapa de formação de agenda. Nesse sentido, recorre à Cobb e Elder (apud SECCHI, 2013), que segundo os autores existem três condições para que um problema entre na agenda política:

atenção: diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção;  
resolutividade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;  
competência: o problema deve tocar responsabilidades públicas.

## 6 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A Lei 13.019 de 2014, considerada o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), uniformiza e simplifica as regras para as parcerias entre poder público e a sociedade civil, além de garantir maior transparência e segurança no repasse de recursos públicos para as Organizações da Sociedade Civil (OSCs<sup>5</sup>) (PLATAFORMA, 2019). Fruto de um extenso debate, a construção do marco legal se iniciou de forma institucional em 2010, a partir de um coletivo bastante diverso, que reunia organizações de defesa de direitos, filantrópicas e de origem empresarial, nomeada como Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil<sup>6</sup>, hoje nomeada Plataforma MROSC. A legislação aplica normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Para a sociedade civil, a demanda por um marco legal adequado para o setor antecede a construção da Lei 13.019, de 2014. Conforme observa Ribeiro (2013), trata-se de uma agenda central da Abong<sup>7</sup> (Associação Brasileira de ONGs) desde a sua fundação, em 1991. Na década de 90, a Abong realizou diversos seminários sobre o marco legal das organizações da sociedade civil e, junto com outras entidades interessadas, elaborou propostas encaminhadas ao governo. A partir de 1997, durante a gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a associação participou da rodada de interlocução política convocada pelo Conselho da Comunidade Solidária, ligado à presidência da República, para debater o marco legal do terceiro setor. Desse processo resultou a Lei 9.790/99, que criou a titulação de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público).

---

<sup>5</sup> Para o desenvolvimento do trabalho, será utilizado o termo Organização da Sociedade Civil (OSC) para fazer referência às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, de acordo com a identificação do termo na Lei 13.019, de 2014, ainda que se reconheça que a terminologia para definir esse tipo de pessoa jurídica seja múltiplo e tenha se alterado ao longo do tempo.

<sup>6</sup> Sobre a Plataforma MROSC, ver capítulo 7.

<sup>7</sup> Sobre a Abong, ver <https://abong.org.br/quem-somos/>.

Antes disso, a Lei Federal 9637, de 1998 já havia sido instituída, inaugurando o modelo de Organização Social (OS), qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com vista a possibilitar que as entidades qualificadas como OS celebrem com o poder público contrato de gestão. O contrato de gestão, segundo a legislação, trata-se de instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Outros instrumentos regulatórios foram criados anteriormente e alguns tampouco traziam regras próprias que reconhecessem as especificidades das OSCs<sup>8</sup>.

Antecedendo o MROSC, nesse sentido, o último avanço significativo do ponto de vista regulatório havia sido a Lei 9.790, de 1999 (VIEIRA e LOPES, 2013). A lei estabeleceu um instrumento próprio de contratualização das entidades sem fins lucrativos com o governo – o termo de parceria, para disciplinar de forma mais adequada a contratualização e repasse de recursos públicos a estas entidades.

Como observa Ribeiro (2013), ao analisar o período sucessor à Lei das OSCIPS, mas que antecede à construção da Lei 13.019, de 2014:

Desde então, embora tenham havido alguns avanços normativos pontuais (como o decreto 6.170/07, que estabeleceu novas regras para os convênios, ou a lei 12.101/09, conhecida como a nova Lei da Filantropia), a agenda de aperfeiçoamento do marco regulatório das OSCs permaneceu paralisada. A agravar esse quadro, o potencial da Lei das Oscips foi pouco explorado, e não houve maiores esforços para promovê-la ou desenvolvê-la. Mesmo o repasse de recursos públicos a OSCs continuou a ser implementado majoritariamente por meio de convênios, e não de termos de parceria.

Da mesma forma, Lopes, Santos, Xavier (2014) afirmam que:

a imprecisão da legislação que normatizava as parcerias entre Estado e as OSCs ocasionava um problema estrutural: ao serem regidas por um conjunto de regras insuficientes, inexatas, ambíguas e às vezes inadequadas, as relações se davam em um cenário de fragilidade e insegurança jurídica.

Na ausência de uma legislação estruturante própria para essa relação que pudesse atender à heterogeneidade das organizações da sociedade civil, alguns dos instrumentos específicos criados no final da década de 1990 – termo de parceria e contrato de gestão – mostraram-se insuficientes para atender ao universo amplo e diversificado das parcerias, pois demandavam,

---

<sup>8</sup> Sobre a multiplicidade de instrumentos para a formalização de parcerias entre o poder público e entidades sem fins lucrativos, que antecedem a Lei 13.019, de 2014, ver Lopes, Santos, Xavier (2014, p. 69-99).

respectivamente, qualificação prévia da OSC como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ou Organização Social (OS).

Nesse cenário, apesar dos novos marcos institucionais inaugurados pelo modelo de OS e OSCIP, a legislação dos convênios já vigente<sup>9</sup>, que preponderava para a realização das parcerias entre o poder público e as entidades sem fins lucrativos, não foi substituída e continuou vigente, de maneira que os novos modelos passaram a conviver uns com os outros, sem haver regras regulatórias unificadas para as parcerias em nível nacional. Essa convivência de diferentes normas gerava insegurança jurídica tanto para os gestores públicos, quanto para as OSCs (JUNQUEIRA e FIGUEIREIDO, 2012, apud MENDONÇA e FALCÃO, 2016). Conforme afirmam Mendonça e Falcão (apud JUNQUEIRA e FIGUEIREIDO, 2012), a falta de clareza e a diversidade de normas para tratar das parcerias deu margem à diferentes interpretações para os órgãos públicos celebradores das parcerias e, como consequência, consolidou-se um ambiente de insegurança jurídica e institucional para as entidades sem fins lucrativos.

Importante mencionar, ademais, que o cenário nesse contexto também era da criminalização das organizações e dos movimentos sociais. Entre 2007 a 2010, ao emergir denúncias envolvendo a transferência de recursos do governo federal para as OSCs, foi instalada em 2007 a Comissão parlamentar de inquérito (CPI) das Organizações não governamentais (ONGs) para investigação ampla e geral das irregularidades e dos processos referentes ao repasse de recursos federais para ONGs e OSCIPs no período de 1999 até 30 de abril de 2009 (BRASIL, 2010). A CPI foi encerrada em 2010 com diversas recomendações para o aperfeiçoamento dos mecanismos de parceria entre Poder Pública e entidades sem fins lucrativos. Além disso, em 2010, a então presidente Dilma Rousseff suspendeu todos os repasses de convênios federais com OSCs. Sobre isso, Mendonça e Falcão (2016) dizem que “estava instalado um cenário generalizado de desconfiança que culmina com a criminalização das OSCs. Diante desse quadro, tanto o Governo Federal quanto as OSCs se mobilizam para aperfeiçoar os mecanismos que mediam suas relações”.

Nesse contexto, tornou-se urgente o estabelecimento de normas claras que pudessem reconhecer as especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos e, ao

---

<sup>9</sup> O convênio figurava como a forma de ajuste mais utilizada na formalização das parcerias celebradas entre as entidades sem fins lucrativos e o poder público no âmbito do governo federal. Esse instrumento é regulado por um conjunto disperso de normas e a legislação relacionada aos convênios sempre foi eminentemente infralegal e voltada, sobretudo, às características da cooperação entre entes federados, pouco correspondendo à realidade das OSCs (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014).

mesmo tempo, oferecer mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014). Para isso, a Plataforma MROSC lançou uma carta aos presidentiáveis durante as eleições de 2010 reivindicando “um Novo Marco Regulatório que consolide uma relação harmônica e construtiva das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com o Estado, os governos e com a própria sociedade” (PLATAFORMA, 2010). Dilma Rousseff, posteriormente eleita, assumiu o compromisso de atendimento às reivindicações elencadas no documento junto à Plataforma, o que se configurou, no início de seu mandato, na criação de um Grupo de Trabalho (GT) para o “aperfeiçoamento do ambiente institucional e normativo e o desafio do diálogo permanente com a sociedade civil (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014).

Sob forte influência das discussões do GT, foi publicada em 31 de julho de 2014, a Lei nº 13.019, conhecida como o Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Até entrar em vigor, a lei teve sua data prorrogada, além de sofrer diversas alterações. O debate dentro do legislativo antecedendo a entrada em vigor da legislação consistia no adiamento de sua promulgação, como forma de garantir que todos os entes públicos e OSCs pudessem se adaptar ao novo regime jurídico. Isso possibilitou que fossem realizadas diversas audiências e consultas públicas que geraram inúmeras sugestões e a elaboração de emendas parlamentares. Essas novas discussões levaram à edição de medidas provisórias, que tiveram como resultado a Lei 13.204, de 2015, que promove alterações na Lei de 13.019, de 2014. Para a União, os estados e o Distrito Federal (DF), o início da vigência da legislação ocorreu em 2016, enquanto 2017 marca o início da vigência para municípios.

## **6.1 Principais aspectos da Lei nº 13.019, de 2014**

A Lei 13.019, de 2014 instituiu um novo regime jurídico de parcerias entre o poder público e as OSCs. A legislação criou novos instrumentos para a realização das parcerias e diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com OSCs. Os principais aspectos da legislação serão detalhados a seguir. Importante mencionar que não há a pretensão de se esgotar os detalhes sobre a legislação, mas apenas apresentar um panorama geral sobre o MROSC.

### **6.1.1 Abrangência nacional**

A legislação aplica-se para a União, estados e municípios, ou seja, o MROSC tem abrangência nacional. Isso quer dizer que as mesmas regras serão válidas para as parcerias celebradas entre as OSCs e a administração pública federal, estadual, distrital e municipal (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2016).

Para os estados e municípios, necessita que estes entes regulamentem a lei e, dessa forma, possibilita que a adequem às especificidades de cada local. Nesse aspecto, Lopes, Santos, Brochardt (2016) afirmam que:

A partir de sua entrada em vigor, as parcerias passam a conferir mais segurança jurídica a todos os envolvidos. Isso não impede que sejam atendidas questões específicas de municípios e estados, que têm autonomia para estabelecer uma regulamentação própria e, assim, atender às necessidades locais de regulamentação, desde que observadas as normas gerais.

#### 6.1.2 Universo amplo de organizações

A lei é dirigida a todas as OSCs e não exige que essas organizações tenham títulos ou certificações específicas (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2016). Ao definir que o MROSC engloba todas as organizações da sociedade civil, a legislação se preocupou em definir as pessoas jurídicas incluídas nesse universo de organizações. Sobre isso, a Lei 13.019, de 2014 (Brasil, 2014), em seu Art. 2º, vai definir que:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

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. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

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; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

Portanto, do ponto de vista da natureza jurídica e nos termos do que determina o Código Civil brasileiro, as OSC assumem no Brasil as figuras de associações, fundações, organizações religiosas e as sociedades cooperativas, especificamente aquelas previstas na Lei nº 9.867. Conformam, assim, de acordo com o mapa das OSC<sup>10</sup>, 815.676 mil entidades privadas sem fins lucrativos presentes no país.

### 6.1.3 Novos instrumentos jurídicos

A Lei nº 13.019, de 2014 (Brasil, 2014) estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, inaugurando novos instrumentos jurídicos para a parcerização entre esses atores. Nesse sentido, a legislação vai definir instrumentos para a realização das parcerias, denotando maior segurança jurídica e institucional para as OSCs. Trata-se do termo de colaboração e fomento, quando há transferência de recursos, e o acordo de cooperação, quando não envolve a transferência de recursos na parceira.

#### 6.1.3.1 Termo de colaboração e fomento

O termo de colaboração consiste no instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela Administração Pública, que envolvam a transferência de recursos financeiros. Nessa parceria, o plano de trabalho é induzido pelo poder público a partir de objetos, indicadores e metas mínimas. O edital determina o padrão de qualidade dos serviços públicos ofertados pela rede privada complementar ou como devem ser feitos os projetos em parceria para gerar os resultados de interesse público em maior grau de efetividade (LOPES, 2016). Trata-se de uma relação de parceria com as OSC e o Estado para a execução de políticas da administração pública nas mais diferentes áreas (LOPES, 2016).

---

<sup>10</sup> Dados coletados em <https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa>, em 14 de dezembro de 2021.

Já o termo de fomento trata-se do instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas OSCs, que envolvam a transferência de recursos financeiros. Nesse caso, o plano de trabalho tem maior liberdade de construção pelas OSC, pois atende a uma demanda própria da organização (LOPES, 2016). Trata-se de uma relação de estímulo, incentivo ou financiamento pelo Estado de políticas ou ações específicas ou inovadoras desenvolvidas pelas OSCs, que sejam de interesse público (LOPES, 2016).

Em seus artigos 16 e 17, a Lei nº 13.019, de 2014 (Brasil, 2014) vai definir cada um desses instrumentos jurídicos para a realização das parcerias:

Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Nota-se, nesse aspecto, que o que diferencia os instrumentos jurídicos é de qual ator parte a proposição do plano de trabalho para a celebração da parceria. No caso do termo de colaboração, a iniciativa é da Administração Pública, enquanto que no termo de fomento, a iniciativa é das OSCs. Paes (2018) comenta sobre essa diferenciação:

Constata-se, pelas definições apresentadas, que “a parte que propõe a parceria indicará o tipo de regime jurídico a ser praticado”. Essa colocação é de Leopoldo Gomes Muraro que, inclusive, observa que “de fato, tanto na legislação civil quanto na administrativa os critérios para definir instrumentos jurídicos tradicionalmente foram a natureza jurídica das partes (contrato civil ou administrativo), o tipo de negócio jurídico a ser praticado (doação ou compra e venda), o interesse das partes (contrato ou convênio), entre outros, mas até o advento da Lei n.º 13.019/2014 a pessoa que toma iniciativa nunca tinha sido um critério diferenciador.

Para ambos os casos, a legislação prevê a obrigatoriedade do chamamento público. Trata-se do procedimento simplificado, divulgado por edital, e obrigatório para firmar termo de fomento ou termo de colaboração. A Lei nº 13.019, de 2014 (Brasil, 2014) vai definir o chamamento público como:

Art. 2º, XII - procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

#### 6.1.3.2 Acordo de cooperação

O MROSC também trata das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs em que não há a transferência de recursos financeiros. Este instrumento trata-se do acordo de cooperação.

O acordo de cooperação pode ser proposto tanto pela Administração Pública quanto pelas OSCs. Ressalta-se, além disso, que para este instrumento o chamamento público será obrigatório apenas para doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial. A Lei 13.019, de 2014 (Brasil, 2014), em seu inciso Art. 2º, VIII-A, vai definir o instrumento como:

Art. 2º, VIII-A - 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.

Além disso, Lopes (2018), quando se refere ao acordo de cooperação e a obrigatoriedade do chamamento público, vai dizer que:

O Acordo de Cooperação da Lei nº 13.019/2014, em geral, não exige prévia realização de chamamento público, porém, no caso de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, deve haver chamamento público. Como exemplos, temos o comodato de bens ou equipamentos públicos para o desenvolvimento de trabalho e empoderamento de agricultores familiares ou manutenção de museus como espaço cultural público, intercâmbio de conhecimentos e de quadros técnicos, com cessão de servidores no caso de entidades de assistência social ou educação que contem com profissionais da prefeitura em seus atendimentos especializados, entre outros.

#### 6.1.4 Prestação de contas

Ao final do projeto, é necessário que se preste contas da parceria ao poder público. Assim como afirma o art. 64, § 2º da Lei 13.019, de 2014 (Brasil, 2014), “os dados

financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes”. Ou seja, o apuramento dos resultados permite avaliar se os recursos gastos incorridos pelo Estado na parceria com a OSC são ou não justificáveis, tendo em conta o impacto que o projeto foi capaz de produzir. Para além disso, permitirá que próprio Estado preste contas à sociedade quanto à utilização criteriosa dos recursos públicos em atividades capazes de criar valor social.

#### 6.1.5 Títulos e certificação

O MROSC não prevê a obrigatoriedade da conquista de títulos e/ou certificações por parte das OSCs para o enquadramento nessa categoria e, portanto, para a celebração de parcerias. No que concerne à certificação, a ampliação da abrangência do MROSC determina dispensa de títulos para as OSC, não sendo mais necessário que estas sejam portadoras de títulos para celebrar parcerias com os entes governamentais. Na esfera da União, houve ainda a revogação do título de utilidade pública federal, tendo sido mantidos os benefícios inerentes a este título para as OSCs (CARVALHO, 2016).

Simplifica-se, dessa forma, o processo para a parceirização com o Estado, não se exigindo mais que as organizações tenham a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Tem-se um ganho, assim, em democratizar e facilitar a possibilidade de acesso aos recursos públicos, assim como permite-se a remuneração de dirigentes com os recursos da parceria.

#### 6.1.6 Conhecimento e gestão de informações

Como maneira de garantir a implementação e execução do MROSC, a legislação prevê a produção de instrumentos para capacitar todos os atores envolvidos no universo das OSCs. Nesse aspecto, a legislação vai orientar que o governo federal, em articulação com os estados, municípios e com a sociedade civil, produza estudos e pesquisas, seminários, publicações e cursos da capacitação de gestores, conselheiros e sociedade civil organizada. Esses instrumentos, além disso, são capazes de identificar eventuais falhas ou melhorias no processo de parceria com o Estado, que devem ser encaminhados aos agentes públicos para melhoria.

O Decreto Federal 8.726/2016 (Brasil, 2016) vai identificar essa necessidade de capacitação dos atores para a efetivação do MROSC no país. Em sua Seção III, o decreto preconiza que:

#### Seção III

##### Da capacitação

Art. 7º Os programas de capacitação de que trata o art. 7º da Lei nº 13.019, de 2014, priorizarão a formação conjunta dos agentes de que tratam os incisos I a VI do caput do referido art. 7º e poderão ser desenvolvidos por órgãos e entidades públicas federais, instituições de ensino, escolas de governo e organizações da sociedade civil.

§ 1º Os temas relativos à aplicação da Lei nº 13.019, de 2014, poderão ser incorporados aos planos de capacitação dos órgãos e das entidades públicas federais elaborados em conformidade com o disposto no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.

§ 2º As ações de capacitação afetas à operação da plataforma eletrônica serão coordenadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 3º Os programas de capacitação deverão garantir acessibilidade às pessoas com deficiência, independentemente da modalidade, do tempo de duração e do material utilizado.

#### 6.1.7 Articulação em rede

O MROSC, ademais, fortalece a articulação em rede entre as OSCs, como premissa de que os projetos ganhem maior efetividade em sua execução. Nesse sentido, a legislação permite que duas ou mais OSCs executem um plano de trabalho, proposta em um edital de chamamento público. Em seu Art.35-A, a Lei nº 13.204, de 14 de dezembro 2015 (Basil, 2015) vai definir que:

Art. 35-A É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua:

I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ;

II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.

Parágrafo único. A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização:

I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas;

II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.

#### 6.1.8 Participação e controle social

A Lei 13.019/14 é um importante marco para a efetivação do Estado Democrático de Direito, reconhecendo a sociedade civil organizada como ator fundamental para a crítica, construção e efetividade das políticas públicas, como consequência, para o desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, a construção de um ambiente jurídico e institucional pautado por regras claras, objetivas, transparentes e condizentes à realidade das Organizações da Sociedade Civil (OCSs) é fundamental para o reconhecimento desses atores sociais e para a criação de um ambiente adequado para a sua atuação.

Os mecanismos inaugurados pela lei cumprem elemento imprescindível para a realização de uma gestão democrática nas mais diversas esferas do Estado, ampliando e reconhecendo a capacidade de atuação da sociedade civil e a participação social como direito dos cidadãos e elementar para o desenvolvimento brasileiro. A possibilidade do procedimento de manifestação de interesse social, além disso, instrumento inaugurado pelo MROSC, permite a proposição de projetos à Administração Pública para a verificação da possibilidade de chamamento público, endossando a importância da participação social no processo do desenvolvimento brasileiro.

Ademais, a legislação prevê o cumprimento de diversas regras para garantir uma transparência ativa para a aplicação dos recursos do Estado, permitindo maior controle social por parte da sociedade civil, preceito inerente para a construção do Estado democrático de direito. Nesse sentido, a Administração Pública deve manter na internet a relação das parcerias celebradas com OSCs e seus respectivos planos de trabalho; justificar razões de dispensa e inexigibilidade do chamamento público; publicar a nomeação do gestor da parceria e a designação das comissões de seleção e de monitoramento e avaliação e garantir orientações sobre as etapas da parceria para as OSCs.

## **7 PLATAFORMA MROSC: ATUAÇÃO E INFLUÊNCIA NA FORMAÇÃO DA AGENDA DO MROSC NO GOVERNO FEDERAL**

A Plataforma MROSC é uma rede de articulação de organizações sem fins lucrativos e de interesse público, que tem por objetivo aprimorar o ambiente institucional e legal de atuação das organizações da sociedade civil. A rede foi criada em 2010, englobando diversas organizações, redes e movimentos sociais em defesa de uma legislação que fosse capaz de garantir para o universo das OSCs autonomia, transparência na aplicação dos recursos públicos, bem como segurança jurídica e institucional (PLATAFORMA, 2010).

A criação da Plataforma MROSC remonta a um período anterior de mais de 20 anos da data de sua criação. Nesse contexto, a Abong já havia levantado a necessidade de criação de um marco regulatório para as OSCs (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013). A instituição defendia um ambiente favorável e seguro para o envolvimento da sociedade civil organizada em causas públicas, possibilitando a mobilização de recursos de entidades sem fins lucrativos junto à própria sociedade civil, bem como o acesso dessas entidades a recursos públicos, de forma legítima e transparente, para realizar atividades relevantes de interesse público e que contribuíssem para o fortalecimento da democracia. Nesse período de atuação da Abong, foram criadas as leis das OS e das OSCIPs. Para além disso, posteriormente, à época do início do primeiro mandato do governo Lula, se estendendo ao final do seu segundo mandato, a Abong tinha consolidada uma pauta de temas e pontos prioritários de negociação, que serviram para os diálogos e negociações no governo do então presidente.

De 2003 a 2008, a Abong, em conjunto com diversas outras entidades sem fins lucrativos e movimentos sociais, pressionados com as CPIs das ONGs e do MST, “que trouxeram uma carga extra e pesada de problemas, inclusive com uma massiva, persistente e injusta onda de perseguições na mídia” (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013), formaram um grupo de articulação para a defesa dos movimentos sociais, e depois para a formulação de proposições para que se estabelecessem regras nas relações entre o poder público e as OSCs. Essa articulação tinha como objetivo construir pontos a serem negociados com o governo Lula. Desde então, as organizações passaram a um debate permanente sobre a necessidade de um marco regulatório, de forma organizada.

Em 2008, a articulação apresentou uma pauta mínima de reivindicações “para diminuir o sufoco com que o quadro de dificuldades impunha às organizações” (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013) ao governo Lula, em um seminário nacional, o qual teve a participação das principais organizações e movimentos populares e sindicais do país. Na ocasião, conforme demonstra Cáritas Brasileira (2013), foram apresentadas pelo conjunto de OSCs ao governo Lula as seguintes reivindicações:

- 1 – Cadastramento das entidades: Para atestar que a OSC está regular perante o poder público.
- 2 – Portal da Transparência: O portal na internet torna transparente a relação entre Estado e Entidades Sem Fins Lucrativos.
- 3 – Chamamento Público: Estabelecer formas adequadas de edital, como o chamamento público, a ser publicado por órgãos públicos, para convocar entidades a apresentarem projetos, para que assim as melhores propostas sejam selecionadas. Sem seguir a lógica da concorrência, mas os princípios da transparência e do que melhor convêm para as comunidades beneficiadas.
- 4 – Proibir participação de servidores públicos: Proibir convênios quando há envolvimento de servidores, de pessoas em cargos de confiança ou eletivos (incluindo seus parentes próximos).
- 5 – Convênios de valores baixos: Criar medidas de incentivo e redução do tempo de tramitação para aprovação de convênios de baixo valor.
- 6 – Prestação de contas: Apresentação, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de proposta simplificada de prestação de contas.
- 7 – Despesas operacionais: Possibilidade de uso de recursos dos convênios para pagamento de despesas operacionais, garantia de encargos trabalhistas e redução de tarifas – a fim de evitar a precarização do trabalho e sobrecarga injusta.
- 8 – Poupar entidades por oneração pela burocracia governamental. Que os atrasos de análise de prestação de contas não onerem as entidades.
- 9 – Desobrigar obediência à Lei de Licitação: A Lei 8.666/1993 não deve reger convênios com as OSCs e Estado, pois é própria para empresas.
- 10 – Contrapartida: Devem ser aceitas como contrapartida a experiência, estrutura, pessoal e capital político e social das OSCs.
- 11 – Qualificação dos dirigentes: Tornar obrigatória a apresentação de autodeclaração de idoneidade, para celebrar de convênios ou semelhantes.
- 12 – Fundos solidários: Permissão para que convênios possam repassar recursos para fundos de apoio a projetos.

Em contraposição, o governo apresentou como resposta para atendimento às demandas elencadas, a criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV<sup>11</sup>). A articulação de entidades, todavia, entendeu que a resposta do governo Lula às reivindicações não atendia a diversidade e a complexidade das demandas apresentadas e, então, organizou-se para solicitar uma audiência com o

---

<sup>11</sup> O SICONV foi criado com o objetivo de permitir a realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pela União, por meio de um sistema online e aberto à consulta pública.

presidente Lula. Entretanto, aproximou-se o período da eleição presidencial e não houve retorno a respeito das reivindicações (CÁRITAS, 2013).

Nesse contexto, emerge um cenário para a constituição da Plataforma MROSC. Em agosto de 2010, as OSCs que inicialmente constituíam a articulação de entidades que buscavam dialogar e negociar com o governo Lula, lançaram em conjunto suas propostas aos candidatos ao 2º turno das eleições à presidência da República para o mandato de 2011/2014. Os seus membros criaram um comitê facilitador com a responsabilidade de dialogar com a sociedade em geral e mediar, especialmente com o governo federal, as negociações do que consideravam que deveria constar no marco regulatório (CÁRITAS, 2013). Sobre isso (PEREIRA, 2018), afirma que:

a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil sobreveio da iniciativa de um grupo representativo de movimentos sociais, entidades religiosas, organizações sem fins econômicos, institutos e fundações privadas que decidiram criar uma agenda comum para apresentá-la aos candidatos à presidência do Brasil, que iriam disputar as eleições de 2010.

O documento<sup>12</sup> lançado pela Plataforma em 2010 se denominava “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs” e pleiteava um novo marco regulatório que consolidasse uma relação harmônica e construtiva das OSCs com o Estado, “embasada na necessidade de uma política de Estado com instrumentos e mecanismos que assegurem a autonomia política e financeira das OSCs para o fomento à participação cidadã, no sentido de contribuir para a radicalização da democracia e a revitalização de processos contemplando instrumentos deliberativos e de controle social” (PLATAFORMA, 2010). Além disso, o documento reivindicava que tal política deveria favorecer a independência, autonomia e sustentabilidade institucional das OSCs (PLATAFORMA, 2010). No momento da campanha eleitoral, a Plataforma já contava com 18 redes e 74 organizações – que representavam cerca de 50 mil organizações e movimentos sociais (CÁRITAS BRASILEIRA, 2013). Conforme afirmam Mendonça e Falcão (apud RIBEIRO, 2013):

diversas coalizões de OSCs, em particular entidades envolvidas com a agenda de defesa de direitos, como a Abong, aproveitaram as eleições presidenciais de 2010 para lançar uma carta aos presidentiáveis, na qual requeriam uma política efetiva, instrumentos e mecanismos que garantissem segurança jurídica, regime tributário apropriado e autonomia das organizações.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Plataformaprincipal.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2021.

Para atender as reivindicações apresentadas pela Plataforma MROSC em sua carta aos candidatos ao 2º turno das eleições à presidência da República, a rede propunha o compromisso dos candidatos com a criação de um grupo de trabalho para elaborar uma proposta de legislação que buscasse garantir maior efetividade e garantias nos processos de participação social; um espaço mais aberto para fortalecimento e autonomia das OSCs; o acesso democrático aos recursos públicos; um regime de tributação apropriado, incluindo o aperfeiçoamento de leis de incentivo e, por fim; o reconhecimento que as OSCs cumprem um papel fundamental para a efetivação de políticas públicas (LOPES; SANTOS; BROCHARDT, 2016). No documento, a Plataforma reivindicava, ainda, que o GT fosse composto por governo e sociedade civil, para o debate e a formulação do marco regulatório para as OSCs. Nesse sentido, a carta reivindica que um novo marco regulatório deveria abarcar:

“Processos e instâncias efetivos de participação cidadã nas formulações, implementação, controle social e avaliação de políticas públicas;  
Instrumentos que possam dar garantias à participação cidadã nas diferentes instâncias;  
O estímulo ao envolvimento da cidadania com as causas públicas, criando um ambiente favorável para a autonomia e fortalecimento das OSCs;  
Mecanismos que viabilizem o acesso democrático aos recursos públicos e que permitam a operacionalização desburocratizada e eficiente das ações de interesse público;  
Um regime tributário apropriado e favorecido às OSCs, incluindo a criação e aprimoramento de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas” (PLATAFORMA, 2010).

No mesmo ano, a Plataforma obteve compromisso escrito dos dois candidatos ao 2º turno das eleições à presidência da República à época, Dilma Rousseff<sup>13</sup> e José Serra<sup>14</sup>, para a melhoria do ambiente regulatório e criação de políticas de fomento para o setor.

O candidato José Serra, em resposta à carta da Plataforma MROSC, lembrou sua defesa ao longo de toda sua vida pública da parceria e dos trabalhos em conjunto com as OSCs e aproveitou para indicar sua estranheza com o distanciamento que o governo federal interpôs entre as ações dos ministérios e as organizações (SERRA, 2010). O candidato, ainda, manifestou o seu apoio e compromisso com as questões apontadas pela

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://fbes.org.br/2010/10/27/resposta-de-dilma-as-organizacoes-da-sociedade-civil/#>>. Acesso em: 05 maio 2021.

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://fbes.org.br/2010/10/27/resposta-de-serra-as-organizacoes-da-sociedade-civil/>>. Acesso em: 05 maio 2021.

Plataforma MROSC, especialmente quanto a “adoção de uma política nacional que vise favorecer a independência, autonomia e sustentabilidade institucional das OSCs” (SERRA, 2010). Nesse sentido, Serra (2010) se comprometeu, se eleito, na adoção desta política em seu governo, que englobasse:

Processos e instâncias efetivos de participação cidadã nas formulações, implementação, controle social e avaliação de políticas públicas;  
Instrumentos que possam dar garantias à participação cidadã nas diferentes instâncias;  
O estímulo ao envolvimento da cidadania com as causas públicas, criando um ambiente favorável para a autonomia e fortalecimento das OSCs;  
Mecanismos que viabilizem o acesso democrático aos recursos públicos e que permitam a operacionalização desburocratizada e eficiente das ações de interesse público;  
Um regime tributário apropriado e favorecido às OSCs, incluindo a criação e aprimoramento de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas.

O candidato, ademais, assumiu também o compromisso da constituição de um grupo de trabalho, conforme demanda apresenta pela Plataforma MROSC. A proposição era de um GT composto por representações das OSCs e dos diversos segmentos estatais, para abranger a diversidade de temas e interesses na esfera pública, sob liderança da Secretaria da Presidência da República, com forte envolvimento da Casa Civil, com o objetivo de elaborar, no prazo máximo de um ano, uma proposta de legislação que atendesse de forma ampla e orgânica os tópicos que previu para a constituição da política nacional que propôs (SERRA, 2010).

Dilma Rousseff manifestou satisfação diante da oportunidade de tratar das questões elencadas pela Plataforma MROSC, reconhecendo que para a criação de condições mais adequadas para as parcerias com as OSCs, há de necessidade do fortalecimento institucional e político dessas organizações, em um ambiente regulatório estável e sadio. Para Dilma (2010):

o compromisso com a democracia implica no estabelecimento de relações entre o Estado Brasileiro e a Sociedade Civil Organizada pautadas no respeito à autonomia, na liberdade de expressão e organização da sociedade, na transparência, na probidade e integridade no tratamento do interesse público.

Dilma colocou o seu governo a disposição para “aprofundar e estreitar as relações em torno de compromissos e projetos, balizados em políticas públicas que considerem as experiências e as realidades regionais” (ROUSSEF, 2010). A candidata também assumiu

o compromisso, caso eleita, de criar o grupo de trabalho, já no início do seu governo, sob liderança da Secretaria-Geral da Presidência da República, para encaminhar no prazo de um ano a proposta de legislação que atendesse “de forma ampla e responsável as necessidades de aperfeiçoamento que se impõem, para seguirmos avançando em consonância com o projeto de desenvolvimento para o Brasil, o combate à desigualdade social e pelo interesse público” (ROUSSEFF, 2010).

Em setembro de 2011, após a eleição de Dilma Rousseff e como consequência à mobilização protagonizada pela sociedade civil organizada, com especial protagonismo à Plataforma MROSC, já no primeiro ano do governo da então presidente, conforme havia se disposto em sua carta à Plataforma MROSC, o poder executivo federal editou o Decreto nº 7.568/2011, que previa a instituição de um grupo de trabalho com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres (BRASIL, 2011), composto de forma paritária por representantes governamentais e da sociedade civil. O grupo foi coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e contou com a participação da Casa Civil; Controladoria-Geral da União (CGU); Advocacia-Geral da União (AGU); Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; Justiça; Fazenda; e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), além de 14 organizações da sociedade civil com representatividade nacional, indicadas pela Plataforma MROSC (BRASIL, 2015). São elas: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf); Fundação Grupo Esquel Brasil; Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) representando o Conselho Latino Americano de Igrejas (Clai-Brasil); União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) representando o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Associação de Proteção ao Meio Ambiente (Apema) representando o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Cáritas Brasileira; Visão Mundial representando a Rede Evangélica Nacional de Ação Social (Renas); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); Instituto Socioambiental (ISA) representando o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais

para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) e Federação Nacional das Apaes (Fenapae) (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014).

No mesmo decreto que instituiu o GT, foram estabelecidas regras que contribuíram para o aprimoramento das parcerias no governo federal, como a exigência de chamamento público e o tempo mínimo de três anos de existência e experiência prévia das organizações, o que exigiu também um esforço de mudança nas regras do SICONV (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014).

Antecedendo o início da criação e das atividades do GT, pouco mais de um mês após a edição do Decreto nº 7.568/2011, em outubro de 2011, Dilma editou o Decreto nº 7.592/2011, que determinou a avaliação de regularidade dos repasses da execução de convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pelo governo federal com entidades privadas sem fins lucrativos, além de suspender todos os contratos entre a União e OSCs pelo período de trinta dias (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014). Para isso, foram avaliadas eventuais falhas nos instrumentos celebrados. Conforme afirmam Lopes, Santos, Xavier (2014), a avaliação se valeu de critérios relacionados à omissão no dever de prestar contas; descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; dano ao erário público; ou prática de outros atos ilícitos na execução dos instrumentos celebrados.

Sobre os resultados da avaliação, Lopes, Santos, Xavier (2014) vão demonstrar que:

O resultado dessa avaliação de regularidade foi que as poucas entidades que tiveram apontamentos geraram diligências para esclarecimentos e, em alguns casos, a instrução de processos de tomada de contas especial, para apuração de responsabilidades e eventuais prejuízos. O episódio revelou que a maior parte das parcerias celebradas não apresentava nenhuma irregularidade sequer, corroborando a necessidade de avançar na arquitetura normativa e institucional onde estão inseridas as parcerias com o Estado.

[...]

Dos 1.403 instrumentos em vigor analisados, apenas 164 tiveram alguma questão a ser apurada. A avaliação foi de que 88,3% do universo analisado estavam com as contas, em razão do cumprimento de formalidades, absolutamente regulares.

Para a sociedade civil, conforme afirma Cáritas (2013), tratou-se de uma assinatura do governo federal, em especial na figura da presidente Dilma Rousseff, contrária ao compromisso firmado junto à Plataforma MROSC durante a campanha

presidencial, e a organização avalia que o decreto “colocou todas as OSCs na condição de suspeitas de corrupção, se contradizendo com a relevância histórica das instituições, antes reconhecida pela própria presidenta” (CÁRITAS, 2013). Nesse sentido, como reação ao decreto, o comitê facilitador da Plataforma MROSC encaminhou uma carta aberta à presidente (CÁRITAS, 2013), cobrando o compromisso que Dilma tinha estabelecido. Na carta, o comitê facilitador reforçava a sua preocupação na investigação de denúncias de irregularidades em convênios firmados entre o poder público e entidades sem fins lucrativos, entretanto, buscava alertar ao fato de que tal preocupação não deveria ser tratada tanto pelo poder público, quanto pela mídia, como ações de criminalização genérica às OSCs, prejudicando aquelas organizações que prestam regularmente serviços públicos e, dessa forma, concluíram que não seria necessário a suspensão dos convênios (CÁRITAS, 2013).

As entidades sem fins lucrativos, em especial aquelas que compunham a Plataforma MROSC, seguiram na busca pela construção de uma agenda positiva para um cenário adverso e o GT tornou-se um espaço concreto para esse fim (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014). Em novembro de 2011, o Comitê Facilitador da Plataforma MROSC assumiu a responsabilidade de participar do I Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, promovido pela Secretaria-Geral da Presidência da República, realizado entre 9 a 11 de novembro de 2011, que reuniu 150 especialistas do Brasil e do mundo (CÁRITAS, 2013), com o objetivo de conhecer e debater experiências de diferentes países nas relações entre Estado e OSCs, que servissem de referência para as atividades do grupo de trabalho. Na ocasião, os participantes do Seminário destacaram 50 propostas para o grupo de trabalho que seria criado (CÁRITAS, 2013). Sobre os objetivos para a realização do I Seminário Internacional do Marco Regulatório:

A realização do I Seminário Internacional do Marco Regulatório foi a primeira grande ação da agenda que teve como objetivo trazer experiências que pudessem inspirar um plano de ação como eixo orientador e que inaugurasse as atividades do GTI. No contexto em que foi realizado, o seminário também foi organizado de forma a criar uma resistência ao processo corrente de criminalização das organizações da sociedade civil e também como meio e estratégia de dar visibilidade à agenda em criação (BRASIL, 2011).

A abertura do seminário aconteceu no primeiro dia, realizada no Palácio do Planalto, e contou com a presença de cerca de nove ministros. Estiveram presentes na

abertura os ministros Glesi Hoffmann (Casa Civil), José Eduardo Cardozo (Justiça), Miriam Belchior (Planejamento, Orçamento e Gestão), Izabella Teixeira (Meio Ambiente), Jorge Hage (Controladoria Geral da União), Roger Stiefelmann Leal (em exercício da Secretaria de Assuntos Estratégicos), Mário Theodoro (em exercício da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) e Rosana Ramos (em exercício da Secretaria de Políticas para as Mulheres) (BRASIL, 2011). Na ocasião, o ministro Gilberto Carvalho reiterou o objetivo do Seminário em buscar regras transparentes que apontem para um novo patamar da relação entre o governo e entidades da sociedade civil, além de ressaltar a importância do espaço para a troca de experiências concretas, a análise e formulação de propostas e alternativas que apontem para um novo marco regulatório (BRASIL, 2011). Representando as OSCs, Vera Masagão Ribeiro, diretora da Abong, afirmou que "nossa responsabilidade hoje é cultivar, incentivar e fazer crescer e florescer esse patrimônio e essa enorme energia que a sociedade civil brasileira tem" (BRASIL, 2011). Segundo Vera, é necessário para isso "construir uma política pública que promova a participação social no espírito da nossa Constituição e que conte com uma legislação e procedimentos que criem um ambiente jurídico seguro que viabilize relações saudáveis entre a sociedade civil e o Estado" (BRASIL, 2011).

O segundo dia foi organizado a partir da realização de painéis de palestras pela manhã e debates à tarde no formato de oficinas temáticas. Os painéis tiveram como tema "o papel das organizações da sociedade civil (OSCs) nas políticas públicas" e "relação da cooperação entre Estado e sociedade civil". Já os temas definidos para as quatro oficinas realizadas, que passaram a compor as ações orientadoras da agenda do MROSC, foram definidos por membros do governo em conjunto com os representantes da Plataforma MROSC (BRASIL, 2011). A divisão dos grupos entre os participantes se deu de forma livre e em cada oficina havia um palestrante inspirador do debate, um moderador das discussões e um relator, responsável pelo preenchimento dos relatórios por mesa por meio de um formulário padrão, o que ajudou a padronizar a discussão a partir de um diagnóstico da realidade e elaboração de propostas concretas (BRASIL, 2011). Foram os temas das oficinas:

- (i) Fortalecimento institucional – voltado às discussões sobre fomento público, privado e internacional, sustentabilidade, capacitação e acesso à informação – que mais tarde foi entendido e denominado como sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil;

- (ii) Governança e *accountability* – sobre os mecanismos de transparência, prestação de contas, controle, autoregulação e participação do beneficiário – que, em seguida, foi entendido como tema transversal aos outros três eixos;
- (iii) Acreditação e reconhecimento – a respeito da diversidade dos modelos de acreditação existentes (certificação, qualificação e autorização), funções e critérios – posteriormente denominado como certificação; e
- (iv) Contratualização – discussão sobre as modalidades de contratualização, as formas de repasse de recursos públicos e o modelo de procedimentos x modelo de resultados (BRASIL, 2011).

No último dia do evento (dia 11), ocorreu a plenária e cada grupo elegeu um representante para relatar as discussões (BRASIL, 2011). As discussões – organizadas em formato de desafios e propostas (que totalizaram em 50) serviram de insumo para a primeira reunião do GT que ocorreu na tarde do mesmo dia (BRASIL, 2011).

O grupo da primeira oficina – “Fortalecimento Institucional” – avaliou que as OSCs precisam ser reconhecidas como berço da democracia e citou como desafio a regulamentação legal do acesso a recursos públicos (BRASIL, 2011). Os principais desafios e propostas elaborados pelo grupo estão detalhados no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Principais desafios e propostas elaborados pelo grupo “Fortalecimento Institucional”

<b>Desafios e propostas – Grupo “Fortalecimento Institucional”</b>
<b>Desafios</b>
Garantir sustentabilidade política, financeira e gerencial para as organizações.
Promover a diversidade, autonomia e participação das organizações nas diversas fases do ciclo de políticas públicas.
Construir arcabouço legal mais claro e apropriado para o acesso a recursos públicos.
Criar sistemas de fomento que reconheçam o papel das OSCs no aprofundamento democrático do país.
<b>Propostas</b>
Mecanismo de financiamento as OSCs que atuam em prol do interesse público.
Política de participação social para o controle das ações das OSCs.
Redução e simplificação da carga tributária.
Estratégias de comunicação que incentivem e valorizem o espaço público e iniciativas cidadãs.
Incentivo para o fomento direto (Deduções do IR por pessoas físicas).
Incremento de auxílios orçamentários às OSCs.
Implantação e regulamentação de fundos públicos e fundos solidários.
Capacitação e formação com foco nas OSCs.
Política para OSCs brasileiras com interesse em atuar no exterior.

Fonte: Adaptado de Brasil (2011).

Os integrantes da segunda oficina – “Acreditação e Reconhecimento” –, diagnosticaram que os modelos de acreditação existentes (certificação, qualificação e autorização) precisam ser aprimorados, de forma a garantir segurança jurídica para o

desenvolvimento do trabalho das OSCs com autonomia e transparência (BRASIL, 2011). Os principais desafios e propostas elaborados pelo grupo estão detalhados no quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – Principais desafios e propostas elaborados pelo grupo “Acreditação e Reconhecimento”

<b>Desafios e propostas – Grupo “Acreditação e Reconhecimento”</b>
<b>Desafios</b>
Aprimorar os mecanismos de acreditação e reconhecimento.
Desvincular a imunidade tributária de procedimentos de acreditação e reconhecimento.
Reconhecer movimentos sociais que não possuem e não tem interesse em adquirir personalidade jurídica.
Reconhecer o papel e o lugar da aliança entre Estado e OSC’s.
<b>Propostas</b>
Revogar a Lei de Utilidade Pública Federal.
Adequar e aprimorar a Lei de OSCIP.
Registro simplificado das OSCs.
Extinguir critérios artificiais de acesso a certificações e conselhos (foco nos resultados das ações realizadas e não simplesmente em aspectos cartoriais).
Rever a classificação da personalidade jurídica das OSCs.

Fonte: Adaptado de Brasil (2011).

Para os integrantes da terceira oficina – “Contratualização” –, o repasse de recursos públicos às OSCs é legítimo e desejável e reconheceram de forma consensual que a figura dos convênios era inadequada ao modelo de atuação das entidades sem fins lucrativos, que não são atores estatais. Além disso, o grupo viu a necessidade de se criar mecanismos mais transparentes de seleção das entidades para contratualização com o poder público que respeitem a heterogeneidade e a especificidade das entidades e seus projetos (BRASIL, 2011). Os principais desafios e propostas citados pelo grupo estão descritos no quadro 3 abaixo.

Quadro 3 – Principais desafios e propostas elaborados pelo grupo “Contratualização” (continua)

<b>Desafios e propostas – Grupo “Contratualização”</b>
<b>Desafios</b>
Respeitar a diversidade de organizações e as especificidades de seus objetos de atuação.
Evitar o uso das parcerias para a formação de uma administração paralela.
Garantir e fomentar a liberdade de associação e participação, inclusive nas instâncias já existentes como os Conselhos
Buscar maior segurança jurídica nas diversas fases de contratualização entre as partes.
Promover harmonização de entendimentos entre gestores e órgãos diante de temas controversos na aplicação das regras vigentes.

Quadro 3 – Principais desafios e propostas elaboradas pelo grupo “Contratualização” (conclusão)

<b>Propostas</b>
Lei nacional que sistematize minimamente essa modalidade de relação.
Previsão de contrato público de colaboração, nos moldes do anteprojeto de Lei Geral da Administração Pública, abarcando os instrumentos de repasse já existentes.
Previsão de mecanismo simplificado específico para repasses de menor valor.
Chamamento público condizente com a defesa da diversidade e especificidade das organizações.
Parâmetros e critérios de prestação de contas claros.
Entendimentos coesos especialmente no que concerne a despesas com salários de empregados, despesas administrativas, contrapartida financeira, desburocratização de compras e contratações e razoabilidade e eficiência na prestação de contas.

Fonte: Adaptado de Brasil (2011).

Já para os integrantes da quarta e última oficina “Governança e *Accountability*”, foi destacado pelos participantes que a reforma do marco regulatório deve fortalecer as OSCs criando, qualificando e integrando espaços de diálogo (BRASIL, 2011). Os principais desafios e propostas organizados pelo grupo estão detalhados no quadro 4 abaixo.

Quadro 4 - Principais desafios e propostas elaborados pelo grupo “Governança e *Accountability*” (continua)

<b>Desafios e propostas – Grupo “Governança e <i>Accountability</i>”</b>
<b>Desafios</b>
Regulação deve ser proporcional e razoável a partir da relevância do interesse público promovido, o grau de acesso ao recurso público e o porte do projeto/parceria.
A boa regulação deve estimular os aspectos desejáveis e coibir os indesejáveis, onde deve ser centrado o controle.
Regulação deve fomentar a autonomia e a diversidade.
Normas de controle devem ser razoáveis, evitando custos de transação desnecessários.
Foco do controle deve ser nos resultados e não em aspectos formal-burocráticos. Devem-se utilizar metas e indicadores para isso.
Monitoramento e controle devem ser permanentes e auxiliar os processos em sua realização.
Mecanismos de prestação de contas devem ser voltados não só para a máquina pública, mas também para sociedade, permitindo o empoderamento de cidadãos e beneficiários.
Clarificar os conceitos legais e unificar entendimentos para sua aplicação.
Desoneração fiscal das atividades das organizações – Simples Social.
Estimular a autorregulação das organizações e a cultura da transparência nos atos desenvolvidos em parceria.
<b>Propostas</b>
Definir níveis diferenciados de regulação.
Foco do controle em resultados.
Controle dinâmico e permanente a partir de mecanismos de gestão compartilhada que deflagrem o caráter de colaboração da atuação conjunta entre Estado e organizações.
Simplificar e criar interpretações vinculantes.

Quadro 4 - Principais desafios e propostas elaborados pelo grupo “Governança e *Accountability*” (conclusão)

Tornar obrigatória a transparência ao menos em seu aspecto passivo (fornecimento de informações quando solicitadas).
Capacitar as organizações para aprimoramento da transparência e da prestação de contas.
Criar canais para troca de informações, inclusive para denúncias em relação a abusos na fiscalização.

Fonte: Adaptado de Brasil (2011).

Com base na primeira reunião do GT no último dia do seminário, seguiu-se para a reunião seguinte, tendo as suas discussões realizadas com base em todas as propostas que surgiram do seminário, que foram organizadas de forma a compreender as ações necessárias no curto, médio e longo prazo – o que configurou o plano de ação do MROSC (BRASIL, 2011). O GT debateu os temas dos quatro grandes eixos da Plataforma MROSC: contrato, fomento, financiamento e gestão (CÁRITAS, 2013) e, posteriormente, as propostas elaboradas se tornaram os três eixos orientadores da agenda: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação, trabalhados tanto na dimensão normativa como na dimensão do conhecimento (BRASIL, 2012). Conforme afirmam Lopes, Santos, Xavier (2014) “os eixos orientadores agrupam temas que, em interação com o Estado, afetam a vida das organizações”. Sobre isso:

“Em contratualização concentram-se as relações de parceria com as organizações da sociedade civil, sua forma de planejamento e seleção, as regras para a execução das ações e dos recursos, monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas. O objetivo é trabalhar um campo próprio de conhecimentos e práticas de gestão pública que reconheçam as especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos no acesso e na utilização de recursos públicos. Nesse sentido, entende-se que as normas aperfeiçoadas são ferramentas que embasam e aceleram a cultura de transparência.

No eixo sustentabilidade, concentram-se as questões sobre economia das OSCs, fontes de recursos – especialmente os privados com incentivo fiscal –, simplificação de pagamento de tributos, diversificação de tipos societários, fundos patrimoniais vinculados, atuação na cooperação internacional, entre outros temas que impactam o financiamento das organizações. Sabe-se que a sustentabilidade tem outras dimensões além da econômica e, por isso, também é pilar desse eixo a sustentabilidade política das organizações e sua governança. Reconhecer as diferenças regionais e de atuação da diversidade de organizações existentes é fundamental para que se aprofundem soluções transversais e específicas. Apoiar a transparência ativa dessas informações em plataforma eletrônica é também parte dessa estratégia.

Por fim, o eixo certificação relaciona-se à discussão sobre o aprimoramento dos sistemas de certificações e creditações que são concedidas às organizações da sociedade civil pelo Estado. Nas três esferas da Federação há registros e reconhecimentos que são emitidos por meio de processos administrativos de outorga de títulos e certificados. Trabalhar o aperfeiçoamento dos títulos e certificados existentes, desburocratizar o

ordenamento jurídico, diminuindo a interferência estatal para prover maior liberdade de associação e autonomia para a sociedade civil são os objetivos desse trabalho.” (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014).

Em relação à dimensão normativa e de conhecimento:

“A dimensão normativa e a de conhecimento assumem a estratégia de “criação de uma ambiência mais favorável à existência e à participação das organizações da sociedade civil no Brasil”, o que não se restringe à elaboração e à aprovação de uma lei, mas a um conjunto de ações abarcadas em uma agenda política abrangente e perene. Nesse sentido, os eixos e as dimensões se combinam e se interpenetram buscando alcançar o fortalecimento da sociedade civil brasileira, tendo as propostas diferentes graus de maturidade e pactuação” (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014).

Além das contribuições do seminário, foram realizados entre 2011 a 2012 mais de 40 encontros, entre reuniões com os membros do GT e reuniões com outros Ministérios, e ainda, diversas rodadas de aprimoramento dos produtos elaborados com participação ativa dos integrantes do GT e demais colaboradores (BRASIL, 2012). Durante as discussões, optou por priorizar o eixo contratualização em razão do diagnóstico de extrema insegurança jurídica referente às parcerias entre a União e as organizações (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014).

Em agosto de 2012, os resultados do GT foram descritos em um relatório final, contendo o diagnóstico, as propostas para o aperfeiçoamento e os desafios remanescentes da agenda do MROSC (BRASIL, 2015). Destaca-se, dentre os descritos pelo relatório, os atos normativos propostos: o decreto que antecipava resultados do que se pretende ver na nova lei e o projeto de lei que subsidiou o poder Legislativo sobre o tema. Em paralelo às atividades de aperfeiçoamento da legislação relacionadas às parcerias, foram empreendidas diversas ações para disseminar o conhecimento sobre as OSCs (BRASIL, 2015).

## 8 CONCLUSÃO

O foco deste trabalho foi analisar, sob a ótica do ciclo de políticas públicas, a atuação e influência da Plataforma MROSC na etapa de formação de agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no governo federal. Buscou-se compreender em que medida a Plataforma MROSC foi um ator responsável em afetar a formação de agenda do MROSC, influenciando na decisão do que entra ou não na agenda formal do governo federal.

Observou-se que o movimento que trouxe a prioridade da melhoria do ambiente jurídico e institucional para as OSCs no Brasil, a partir da criação de um marco regulatório, e o transformou como desafio a ser enfrentando pelos atores governamentais e, portanto, incluso na agenda governamental, foi a Plataforma MROSC. Nesse sentido, o coletivo demonstrou interesse na resolução de problemas públicos por eles identificados – problema estrutural da legislação que normatizava as parcerias entre Estado e as OSCs, e reivindicarem, junto aos candidatos à presidência da república para o mandato de 2011/2014, através de uma carta, para que, se eleitos, este problema entrasse na lista de prioridades de atuação governamental.

Com a eleição da presidente Dilma Rousseff, que havia assumido o compromisso durante o período eleitoral com as questões apontadas pela Plataforma MROSC em carta reivindicatória, foi instituído um grupo de trabalho com a finalidade de, em conjunto com a sociedade civil, elaborar propostas e análises para os entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público. O grupo de trabalho teve a sua primeira reunião no I Seminário Internacional do Marco Regulatório, evento que teve como objetivo coletar experiências que pudessem inspirar um plano de ação como eixo orientador do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e que inaugurasse as atividades do GT. O seminário contou com a participação dos membros da Plataforma MROSC e do governo, que em conjunto elaboraram desafios e propostas em eixos temáticos definidos, transformados em um plano de ação contendo cinquenta propostas agrupadas em eixos temáticos, que posteriormente se tornaram os três eixos orientadores da agenda: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação, trabalhados tanto na dimensão normativa como na dimensão do conhecimento.

Sob a ótica da análise de políticas públicas, nesse sentido, a partir do modelo de análise do ciclo de políticas públicas, é possível observar que a agenda formal do MROSC no governo federal foi diretamente refletida pela atuação da Plataforma MROSC tanto no processo de reconhecimento do problema e reivindicação da inclusão deste problema na agenda pública, em sua articulação com os candidatos à presidência da República, quanto no processo de definição do que entraria na agenda, a partir da participação de seus membros no seminário que definiu o plano de ação para o MROSC e que definiu os eixos orientadores da agenda. Conforme as definições de Rua (2014), a agenda da sociedade, que corresponde as questões que a Plataforma MROSC identificava como um problema público, refletiram na formação da agenda governamental, que reúne os problemas que um governo específico escolhe tratar. Esta análise corrobora, nesse sentido, com as análises sobre políticas públicas que afirmam que a formação da agenda é fortemente afetada pelos atores políticos, tendo sido a Plataforma MROSC capaz de sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva, figurando como um ator relevante no processo de formação da agenda do MROSC, influenciando na decisão do que entra ou não na agenda.

Adicionalmente, ainda sob a ótica do ciclo de políticas públicas, nota-se que a Plataforma MROSC exerceu influência no processo de formação de agenda do MROSC no governo federal, uma vez que mobilizou ação política, a partir da ação coletiva de um grande coletivo, bem como constituiu uma situação de oportunidade - o momento das eleições presidenciais, para lançar suas reivindicações aos candidatos, aproveitando uma situação de oportunidades a serem obtidas com o tratamento do problema identificado pela Plataforma. Conforme afirma Rua (2014), tanto a mobilização de ação política, quanto a constituição de uma situação de oportunidade, tratam-se de características necessárias para que um estado de coisas se torne um problema político e passe a figurar como um item da agenda governamental e, dessa forma, a Plataforma qualificou as suas reivindicações à inclusão na agenda governamental.

Como fatores limitantes da análise, destaca-se a indisponibilidade de acesso de alguns materiais, arquivos e sites eletrônicos elaborados e/ou disponíveis durante o processo de formação da agenda MROSC no governo federal e, também, a coleta de informações nos diversos meios de comunicação, uma vez que são derivadas, em sua maioria, de decisões editoriais e/ou da análise subjetiva dos fatos pelo(s) ator(es) que produzem o conteúdo. Sugerem-se, como pesquisas futuras, uma análise da participação

de outros atores na formação da agenda do MROSC; a participação e influência da Plataforma MROSC em outras etapas do ciclo de políticas públicas; a reflexão (ou sua falta) das demandas e reivindicações elencadas pela Plataforma MROSC no processo de formação da agenda do MROSC no governo federal na Lei 13.019, de 2014; e a avaliação do MROSC e de seus impactos para as parcerias entre poder público e a sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm). Acesso em: 08 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm). Acesso em: 08 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional (2010). Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGs”. **Relatório final da “CPI das ONGs”**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594>. Acesso em: 08 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 7.568, de 16 de setembro de 2011**. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7568.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7568.htm). Acesso em: 08 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 7.592, de 28 de outubro de 2011**. Determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos até a publicação do Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7592.htm). Acesso em: 08 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório do I Seminário Internacional do Marco Regulatório, nos dias 9, 10 e 11 de novembro de 2011**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/0008/5603/ISeminarioMROSC.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório final do Grupo de Trabalho do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: [http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/historico-1/relatorio\\_gti\\_agosto2012.pdf](http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/historico-1/relatorio_gti_agosto2012.pdf). Acesso em: 08 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria-geral da Presidência da República. **Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil; e altera as

Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 08. dez 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei no 91, de 28 de agosto de 1935. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm). Acesso em: 08 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria Geral da Presidência da República. **Prestação de contas anual ordinária anual relatório de gestão exercício de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/media/auditorias/processos\\_fies/fies\\_relatorio\\_gestao\\_pcoa\\_exercicio\\_2014\\_tcu.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/auditorias/processos_fies/fies_relatorio_gestao_pcoa_exercicio_2014_tcu.pdf). Acesso em: 08 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 8.726, de 27 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm). Acesso em: 08 dez. 2021.

CAMPOS, C. J. G. MÉTODO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev Bras Enferm**, Brasília, DF, p. 611-614, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/wBbjs9fZBDrM3c3x4bDd3rc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 dez. 2021.

CÁRITAS BRASILEIRA. **Marco regulatório das relações entre o Estado e Sociedade Civil**: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil. 2013. 56 p. Cartilha. Disponível em: <<http://www.participa.br/articles/public/0007/8022/Marco-Critas-WEB.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017. Acesso em: 08 dez. 2021.

CARVALHO, Leandro. Quais são as vantagens do MROSC para o terceiro setor?. In: CARVALHO, Leandro. **Quais são as vantagens do MROSC para o terceiro setor?**. [S. l.], 10 nov. 2016. Disponível em: <http://sites.correioweb.com.br/app/noticia/fac/2016/11/10/noticias-fac-interna,3561/artigo-quais-sao-as-vantagens-do-mrosc-para-o-terceiro-setor.shtml>. Acesso em: 8 dez. 2021.

DORA, D; PANNUNZIO, E. **MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**: Cenário atual e estratégias de avanços. 1. ed. São Paulo: DIREITO GV, 2013.

GUERRA, E. L. A. **Manual de pesquisa qualitativa**. 1. ed. Belo Horizonte: Grupo Ânima Educação, 2014.

GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M. T. F. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

LOPES, L. F. Novo regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: construção, aproximação e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com as Organizações da Sociedade Civil. *In*: MOTTA, F; MÂNICA, F. B; OLIVEIRA, R. A. (org.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 29-58.

LOPES, L. F. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF, 2019. (Apostila).

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; BROCHARDT, V. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil Lei 13.019/2014**. 1. ed. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2016.

LOPES, L. F.; SANTOS, B.; XAVIER, I. R. **MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: A construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014**. 1. ed. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2014.

MENDONÇA, P.; FALCÃO, D. S. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 21, n. 68, p. 42-60, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n68.56484>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/56484>. Acesso em: 08 dez. 2021.

MROSC, Plataforma. **Cartilha – Plataforma MROSC**. Brasília, 2019.

MROSC, Plataforma. **PLATAFORMA POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZACOES DA SOCIEDADE CIVIL**. Brasília, s.d.

PAES, J. E. S. **Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. Forense. 9 ed. Rio de Janeiro: 2018.

PLATAFORMA MROSC. **Cartilha Plataforma MROSC**. 2016.

PLATAFORMA MROSC. Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, 2011. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/>. Acesso em: 08 dez. 2021.

PARTICIPA OSC. Comunidade das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <http://www.participa.br/osc>. Acesso em: 08 dez. 2021.

PEREIRA, A. G. **Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2018. Tese (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2019.

Resposta de Dilma às Organizações da Sociedade Civil. **Fórum Brasileiro de Economia Solidária**, [S.I.], 27 out. 2010. Disponível em: <https://fbes.org.br/2010/10/27/resposta-de-dilma-as-organizacoes-da-sociedade-civil/#>. Acesso em: 08 dez. 2021.

Resposta de Serra às Organizações da Sociedade Civil. **Fórum Brasileiro de Economia Solidária**, [S.I.], 27 out. 2010. Disponível em: <https://fbes.org.br/2010/10/27/resposta-de-serra-as-organizacoes-da-sociedade-civil/>. Acesso em: 08 dez. 2021.

RIBEIRO, V. M. A luta por um Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. *In*: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/luta-por-um-marco-regulatorio-para-as-organizacoes-da-sociedade-civil>. Acesso em: 08 dez. 2021.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2021.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. 3. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIMAN, A. M. **POLÍTICAS PÚBLICAS: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias – sociedade e políticas públicas**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.