



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE DIREITO

BACHAREL EM CIÊNCIAS DO ESTADO

PAULO JUNIO HUK ANDRADE DIAS

**IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO SETOR PARA A ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: uma análise sobre os impactos da regulamentação do terceiro setor no
Brasil**

Belo Horizonte

2024

Paulo Junio Huk Andrade Dias

**IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO SETOR PARA A ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: uma análise sobre os impactos da regulamentação do terceiro setor no
Brasil**

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.

Orientador: Dr. Rodrigo Almeida
Magalhães

Belo Horizonte

2024

*“Nossas mãos ainda encaixam certo
Peço um anjo que me acompanhe
Em tudo eu via a voz de minha mãe.”*

(Canção: Mãe - Emicida)

RESUMO

O trabalho tem como objetivo destacar a importância do Terceiro Setor para a Administração Pública através da análise da relação estabelecida entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o Estado. Essa investigação é feita a partir do resgate histórico, da contextualização sobre o surgimento do Terceiro Setor e do aprofundamento sobre seus aspectos jurídicos. A abordagem realizada aqui busca entender como essa nova estrutura de prestação de serviços dialoga com a administração pública e ao mesmo tempo com a iniciativa privada. Além disso, são levantados os impactos da regulamentação do Terceiro Setor, desenhada pela Lei nº 13.019 de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Por fim, é feita uma reflexão sobre os aspectos abordados e os efeitos deste novo modelo de prestação de serviços para a Administração Pública brasileira. Para a realização dessa análise, adotou-se um estudo descritivo e exploratório com abordagem qualitativa. Este trabalho se baseou em dados coletados por meio de pesquisas bibliográficas e de análise documental de artigos e leis. Entre os diversos aspectos levantados, o que se pretende apontar aqui como principal é sobre a importância do Terceiro Setor para a Administração Pública. Observou-se, portanto, que a aproximação das OSCs com o Estado trouxe novos debates sobre o campo de atuação dessas organizações, demonstrando sua importância na efetivação de parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor. Para além disso, constatou-se que mudanças importantes aconteceram a partir da criação do Marco Regulatório, que proporcionou a institucionalização das OSCs e uma melhoria do ambiente jurídico.

Palavras-chave: Terceiro Setor. Estado. Administração Pública. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

ABSTRACT

This study aims to highlight the importance of the Third Sector for Public Administration through an analysis of the relationship established between Civil Society Organizations (CSOs) and the State. This investigation is carried out through a historical review, contextualization of the emergence of the Third Sector, and a deeper understanding of its legal aspects. The approach taken here seeks to understand how this new service delivery structure dialogues with both public administration and the private sector. In addition, the impacts of the regulation of the Third Sector, designed by Law No. 13,019 of 2014, known as the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC), are raised. Finally, a reflection is made on the aspects addressed and the effects of this new service delivery model for the Brazilian Public Administration. To carry out this analysis, a descriptive and exploratory study with a qualitative approach was adopted. This work was based on data collected through bibliographic research and documentary analysis of articles and laws. Among the various aspects raised, what is intended to be pointed out here as the main one is the importance of the Third Sector for Public Administration. It was observed, therefore, that the rapprochement of CSOs with the State brought new debates to the field of action of these organizations, demonstrating their importance in the effective establishment of partnerships between Public Administration and the Third Sector. Furthermore, it was found that significant changes occurred with the creation of the Regulatory Framework, which provided for the institutionalization of CSOs and an improvement of the legal environment.

Keywords: Third Sector. State. Public Administration. Regulatory Framework for Civil Society Organizations.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de ONGs
AGU	Advocacia-Geral da União
APAEs	Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
GT	Grupo de Trabalho
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
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

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. TERCEIRO SETOR	10
2.1. O público e o privado	10
2.2. Terceiro Setor	11
3. CONTEXTUALIZAÇÃO	13
3.1. O Estado e o Terceiro Setor.....	13
3.2. O Terceiro Setor no Brasil.....	15
4. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	16
4.1. A Lei nº 13.019/14.....	20
4.2. Um novo cenário institucional.....	21
4.3. Os novos instrumentos do Marco Regulatório	26
4.3.1. Termo de Colaboração e de Fomento.....	27
4.3.2. Acordo de Cooperação	28
4.3.3. Atuação em Rede.....	29
4.3.4. Criação do Mapa das OSCs	29
4.3.5. Controle Social	30
4.4. Perspectivas	31
5. EFEITOS DA REGULAMENTAÇÃO DO TERCEIRO SETOR	32
5.1. Os impactos da regulamentação	32
5.2. Desafios e limitações	33
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

1. INTRODUÇÃO

A análise sobre a importância do Terceiro Setor é algo que requer o debruçamento entre a narrativa histórica e os atos normativos que consolidaram a atuação da sociedade civil entre o campo público e privado no cenário brasileiro. Esse fenômeno explica como o Terceiro Setor se tornou parte fundamental do processo de efetivação de políticas públicas e descreve sua relevância para a Administração Pública.

Nesse sentido, este trabalho busca investigar sobre a idealização do conceito de Terceiro Setor, isto é, a idealização do termo e suas características sociais e jurídicas. A princípio, o que se pretende é diferenciar esse novo campo de ação sociopolítica do campo do Estado e da Iniciativa Privada, a partir de uma delimitação teórica clara e objetiva. Com isso, após essa definição é feita uma contextualização sobre a formação do Terceiro Setor frente às mudanças estruturais do Estado e da sociedade, evidenciando a relação do Terceiro Setor e do Estado e o Terceiro Setor no Brasil. Partindo da conceituação e da contextualização é feita uma análise sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Esse diagnóstico apresenta os pontos principais da Lei nº 13.019 de 2014, identificando o novo cenário institucional proporcionado pela lei, os novos instrumentos jurídicos do Marco Regulatório e as perspectivas que sucedem esse processo de regulamentação.

A estrutura deste trabalho está dividida em sete capítulos principais, são eles: Introdução; Terceiro Setor; Contextualização; Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; Efeitos da Regulamentação do Terceiro Setor; Considerações Finais; e Referências Bibliográficas.

Este trabalho é um estudo exploratório e descritivo com uma abordagem qualitativa, realizado por meio de pesquisas bibliográficas e análise documental. Para fundamentar a importância do Terceiro Setor para a Administração Pública e seu processo de regulamentação pelo MROSC foram utilizadas como referencial teórico autores e autoras que dialogam com a temática e estudam sobre a formação e as relações do Terceiro Setor com o Estado.

A abordagem textual pretende delinear o processo de formação do Terceiro Setor e aprofundar-se nos movimentos que levaram à regulamentação das OSCs, se consolidando através do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). E a partir disso, descrever sobre a importância do Terceiro Setor para a Administração Pública Brasileira e de seu processo regulatório. Nesse sentido, a escolha do estudo exploratório se deu porque ele proporciona uma análise mais profunda e investigações que conversam com diversos pontos de vista sobre a temática central, proporcionando uma compreensão multidisciplinar e dialogando com o pensamento de diversos autores.

2. TERCEIRO SETOR

2.1. O público e o privado

Para entender sobre a estrutura do Terceiro Setor antes é preciso diferenciar o conceito de *público* e *privado* através de uma concepção mais pragmática, ou seja, compreender como esses setores se diferem na prática. Para Fernandes (1994) a ideia de um terceiro setor pressupõe a existência de dois setores anteriores bem definidos, o primeiro setor é aquele cuja as atividades são estatais e o segundo é representado pelas atividades da iniciativa privada. Do ponto de vista dos autores Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunil Grau a distinção entre eles é explicada da seguinte maneira:

“O público, entendido como o que é de todos e para todos, se opõe tanto ao privado, que está voltado para o lucro ou para o consumo, como ao corporativo, que está orientado para a defesa política de interesses setoriais ou grupais (sindicatos ou associações de classe ou de região) e para o consumo coletivo (clubes)”.¹

A concepção de público e privado são apresentadas como dicotomia em nossa sociedade, principalmente no aspecto político. Na visão filosófica do autor Norberto Bobbio essa separação é descrita pela seguinte visão:

“(…) por ‘público’ se entende aquilo que é manifesto, aberto ao público, feito diante de espectadores, e por ‘privado’, ao contrário, aquilo que se diz ou se faz num restrito círculo de pessoas e, no limite, em segredo”.²

Nesse sentido, o que separa o público do privado não é somente a forma e estrutura que esses setores assumem, mas também seus objetivos e finalidades. Por isso, neste trabalho, o conceito de público é representado pela esfera pública do Estado, ou seja, suas instituições e entidades, enquanto o privado é representado pelas empresas privadas que constituem o Mercado e os interesses privados.

É a partir dessa distinção que podemos interpretar o surgimento do Terceiro Setor e tentar categorizá-lo. Para alguns autores o campo de atuação das entidades do terceiro setor é múltiplo, o que torna difícil sua delimitação. No entanto, o que observamos historicamente é uma tentativa de tratar o conceito de forma menos ampla e mais restrita,

¹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: O público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (org.). O Público não-estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 21.

² BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, p. 27-28.

considerando o processo político de institucionalização e regulamentação do Terceiro Setor no Brasil.

Portanto, assim como na visão de Ruth Cardoso, neste trabalho o conceito de Terceiro Setor se estende para além de uma nova categoria de prestação de serviços. Isto é, deve ser compreendido como um novo modelo de atuação da sociedade, capaz de “(...) pensar e agir sobre a realidade social”³.

2.2. Terceiro Setor

O termo Terceiro Setor ou *third sector*⁴, representa o grupo de entidades caracterizadas como não estatais e sem fins lucrativos que desenvolvem atividades de interesse público. Isto é, a definição de “Terceiro Setor” pode ser explicada através de um processo sociológico e jurídico que compreende este novo grupo de atuação e prestação de serviços como um fenômeno da ciência social e política que dialoga com a esfera de atuação do Estado e ao mesmo tempo apresenta uma estrutura privada. Ou seja, são organizações e instituições que possuem administração própria e são dotadas de autonomia que atuam junto à sociedade civil⁵.

Para a literatura acadêmica e jurídica o primeiro setor é representado pelo Estado, através da Administração Pública nas esferas municipais, estaduais e federais. Enquanto o segundo setor é representado pelas entidades privadas, voltadas à exploração de atividades econômicas lucrativas. Nesse sentido, o Terceiro Setor pode ser traduzido, de modo simplificado, às instituições que possuem natureza privada, mas que prestam serviços de natureza pública e não visam fins lucrativos.

De acordo com a definição de Boaventura de Souza Santos o Terceiro Setor pode ser compreendido como

“conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas não visam fins

³ CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, E. B. (org.). Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 8.

⁴ Termo em inglês que apresenta o mesmo significado e está associado a outras variações como *voluntary organizations, non-governmental organizations, independent sector, charities e philanthropy*.

⁵ A sociedade civil neste trabalho é definida como grupo formado por atores coletivos e individuais que compõem a esfera pública e atuam em conjunto com o Estado. Dotados ou não de uma formalização, são incluídos as OSCs e os movimentos sociais.

lucrativos e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos e coletivos, não são estatais”⁶.

A discussão sobre a delimitação do terceiro setor é ampla, tendo em vista que esse novo grupo de atuação surge sem uma definição normativa muito clara. Por esse motivo, outras expressões também são utilizadas para se referir a ele, como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), Organizações Não-Governamentais (ONGs) e entes de cooperação.

Nesse sentido, podemos compreender que o Terceiro Setor é constituído pelo conjunto heterogêneo de OSCs que interagem entre si e possuem uma relação com o Estado, a sociedade civil e o mercado. Para Andres Pablo Falconer⁷ a terminologia “Terceiro Setor” tem sido melhor aceita para definir as iniciativas privadas, voltadas à produção de bens e serviços de interesse público.

Atualmente o termo OSC tem sido utilizado com maior incidência pela sociedade civil, pela área acadêmica e também pelo próprio governo para se referir a atuação do Terceiro Setor. Isso se dá devido aos diversos debates que surgiram a respeito das transformações que essas entidades vivenciaram e também ao processo de qualificação das mesmas. Do ponto de vista técnico e legal, a utilização do termo OSC é mais adequada por se tratar de uma instituição que constitui figura jurídica, diferente das ONGs, que não constituem e são consideradas entidades de caráter voluntário formadas por indivíduos voltados à promoção e defesa de pautas e direitos sociais.

⁶ SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP, 2001. p. 13.

⁷ FALCONER, Andres Pablo. A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

Para compreender a atual relação entre as entidades do Terceiro Setor, o Estado, o Mercado e sua importância para a Administração Pública é preciso analisar como e quando acontece esse fenômeno no tempo. O surgimento do Terceiro Setor está diretamente ligado às mudanças estruturais e políticas do Estado, isto é, a partir das novas formas com as quais o Estado passou a se relacionar com a sociedade e com a iniciativa privada surgem as bases para a construção de um novo setor de atuação não estatal, atuação do Terceiro Setor.

Para Boaventura⁸ esse processo acontece nos países centrais devido a crise do Estado de Providência, que é capaz de cumprir melhor que o Estado a dimensão social, com a promessa de ter uma eficiência semelhante ao setor privado. No entanto, o que visualizamos no contexto brasileiro é um pouco diferente.

3.1. O Estado e o Terceiro Setor

As democracias modernas demonstram que a relação “Estado e Terceiro Setor” se dá a partir do fortalecimento da sociedade civil. As OSC são vistas como entidades que aprofundaram seus diálogos com a esfera pública, evidenciando uma dinamização da sociedade civil nas democracias contemporâneas, ao assumem um papel central na diversificação das instâncias associativas, participativas e deliberativas que compõem a esfera pública⁹. Na perspectiva de Lopez e Barone¹⁰, as organizações da sociedade civil são vistas como parceiras estratégicas do Estado por ofertarem bens e serviços que tem por finalidade o interesse público.

Esse caráter associativo das organizações é tido como fundamental para a sociedade civil, visto que desempenham o papel de mediadoras entre os indivíduos e o Estado. Isso demonstra que, além de representarem uma atuação chave para a compreensão de processos democráticos, essas organizações lidam com a crescente permeabilidade do Estado em relação às demandas sociais, capazes de ampliar direitos e

⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP, 2001. p. 16.

⁹ PATEMAN, C. (Org.). *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

¹⁰ LOPEZ, F.; BARONE, L. As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). Brasília: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1896).

aperfeiçoar os mecanismos de transparência pública e de representação política.¹¹ Callegare¹² descreve que as Organizações da Sociedade Civil, representadas nos movimentos sociais institucionalizados em espaços públicos enquanto organizações do Terceiro Setor, passam a ser veículos de expressão da Sociedade Civil.

Para Caldas¹³ o que diferencia as OSCs do Estado não são exatamente suas funções, atividades ou objetivos, mas sim a forma como essas atividades e funções são executadas. A flexibilidade de atuação e agilidade em certos processos adicionam às OSCs um aspecto de inovação que não é visto na estrutura estatal, tornando-as mais próximas de seus beneficiários e favorecendo uma compreensão da realidade e dos problemas enfrentados pela sociedade.¹⁴

Em termos de evolução da estrutura estatal, podemos observar que o protagonismo gerado pelas OSCs proporciona diversas discussões acerca da insuficiência da efetivação de políticas públicas pelo governo. Isso evidencia o papel crucial que as organizações desempenham na ampliação da capilaridade das políticas públicas, por meio da complementação da atuação governamental de maneira mais eficiente e de uma maior adesão das iniciativas à realidade local.

Essa relação que se estabelece entre o Estado e Terceiro Setor pode ser analisada a partir de diversas óticas, porque ela apresenta narrativas que vão desde o papel da sociedade civil na formação do Terceiro Setor até o papel do Estado frente a essas novas demandas sociais. A necessidade de uma compreensão mais profunda sobre esse processo se dá justamente pelo fato de que a relação estabelecida não é unilateral. Isto é, assim como tornou-se crucial para a atuação das OSCs o diálogo direto com o Estado, tornando legítimas suas reivindicações e narrativas, também é importante a ação das organizações para a efetivação de políticas públicas e aprimoramento do aparelho estatal.

¹¹ LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. Trajetória das desigualdades. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 51-76.

¹² CALEGARE, M. G. A.; SILVA JUNIOR, N. A “construção” do Terceiro Setor no Brasil: da questão social à organizacional. *Psicologia Política*. v. 9, n. 17, p. 129-148, jan./jun. 2009.

¹³ CALDAS, E. Percepção identitária e construção de legitimidade: as fronteiras simbólicas das ONGs. In: REIS, E. (Org.). *ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado*. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

¹⁴ DYSMAN, M. A institucionalização das ONGs no Brasil: novos repertórios, dilemas e tensões. In: REIS, E. (Org.). *ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado*. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

3.2. O Terceiro Setor no Brasil

O objetivo aqui não é se esgotar em eventos históricos, a partir de uma narrativa cronológica, sobre fatos que consolidaram a formação de um Terceiro Setor no Brasil, mas sim categorizar e traçar o perfil deste setor diante de uma realidade que se formou no cenário brasileiro.

Nesse sentido, compreende-se que as raízes do terceiro setor no Brasil estão fundamentadas nos princípios da filantropia e da caridade religiosa. Isso porque foram as Santas Casas de Misericórdia as pioneiras organizações da sociedade a estamparem o quadro de entidades responsáveis por assumir o papel de atenção às comunidades carentes e à prática de assistencialismo social no país.

Esse processo de assistencialismo e caridade se converteria mais tarde, com a identificação do Estado Social (Constituição de 1934), em prestação de serviços de finalidade pública. Isto é, além de se envolver diretamente com a execução de políticas públicas, o Estado passa a direcionar seus recursos para organizações de cunho assistencialista, estabelecendo uma relação de dependência econômica com essas entidades, exigindo prestação de contas e a exercendo maior controle sobre a gestão administrativa e financeira das organizações.¹⁵

Com isso, as organizações passaram a ser reconhecidas juridicamente como associações, fundações e sociedades civis sem fins econômicos, através do Código Civil (Lei nº 3.071/1916). Isso trouxe uma nova tratativa jurídica dada às igrejas, que foram reconhecidas como pessoas jurídicas de direito privado, porém, apesar do nítido avanço jurídico, somente no ano de 1935 é que são determinadas regras pelas quais as sociedades são definidas de Utilidade Pública.

O processo de industrialização e urbanização, nas décadas de 1920 e 1930, trouxe à tona uma série de desafios sociais no Brasil. Nesse contexto, além das tradicionais organizações assistenciais, novas entidades como sindicatos e associações de classe emergiram, ampliando o leque de atores da sociedade civil. Conseqüentemente, o que se consolidou a partir daí foi um cenário de entidades com características multifacetadas. Isso adicionou ao perfil do Terceiro Setor no país mais complexidade e heterogeneidade, fazendo com que fosse difícil categorizar essas novas entidades.

¹⁵ ASHOKA Empreendedores Sociais e McKinsey, Inc. Empreendimentos sociais sustentáveis: como elaborar planos de negócio para organizações sociais. São Paulo: Peirópolis, 2001.

4. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

O surgimento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é fruto de diversas articulações políticas que reivindicavam a elaboração de um arcabouço jurídico responsável por especificar e tornar mais efetivas as relações já existentes entre as organizações do terceiro setor e o próprio Estado. Nesse sentido, apesar dos diversos desdobramentos, marcados por decretos e leis, o marco é tido como a lei responsável por estabelecer as diretrizes gerais e por desenhar como se daria as novas parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil.

É evidente que o movimento de articulação social para implementar a regulamentação das Organizações Sociais (OSs) antecede a construção da Lei nº 13.019 de 2014. De acordo com Vera Masagão Ribeiro¹⁶ esse processo já era pauta central da Associação Brasileira de ONGs (Abong) desde a sua fundação em 1991. Com a grande incidência de Organizações Sociais e Organizações Não Governamentais (ONGs) no Brasil a partir da década de 90, entidades como a Abong passaram a assumir o palco das discussões sobre o Terceiro Setor, através da realização de seminários e debates sobre a regulamentação entre os anos de 1991 e 1997. Esses eventos tinham como objetivo discutir sobre o marco legal das organizações da sociedade civil e foram muito importantes para a implementação de mudanças no cenário jurídico brasileiro e resultaram em diversas propostas enviadas ao governo.

No ano de 1997, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a Abong é convocada pelo Conselho da Comunidade Solidária, associado à presidência da República, para participar da Rodada de Interlocação Política que tinha como objetivo discutir sobre o Marco Legal do Terceiro Setor. Esse processo resultou na criação da Lei nº 9.790 de 1999, que categorizou as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A nova lei instituiu o Termo de Parceria, novo instrumento de parceria entre o Estado e as OSCs¹⁷ que previa a possibilidade de fomento para a execução de projetos por parte do

¹⁶ RIBEIRO, V. M. A luta por um Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília, DF, 2013.

¹⁷ O termo Organização da Sociedade Civil (OSC) faz referência às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Essa identificação está consolidada na Lei nº 13.019 de 2014, ainda que, para alguns autores, esse termo tenha se modificado historicamente e apresentado um caráter de multiplicidade.

governo. Além disso, as empresas doadoras de recursos para as OSCIPs passam a ter incentivos fiscais.

Anterior a Lei 9.790/99 é instituída a Lei Federal nº 9.637 de 1998, que foi responsável por qualificar juridicamente o modelo de Organização Social (OS). As OS foram enquadradas como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, possibilitando que as mesmas pudessem celebrar Contrato de Gestão com o poder público. De acordo com a lei, esses contratos eram firmados entre as entidades qualificadas e o poder público com o intuito de criar uma parceria para fomentar e executar atividades voltadas ao ensino, à pesquisa, à preservação do meio ambiente e à saúde.

Apesar dos avanços legislativos, nenhuma dessas leis apresentava regras claras que reconhecessem as especificidades das OSCs. Diante desse cenário, alguns autores defendem que a Lei 9.790/99 é considerada como o último avanço regulatório se tratando de instrumentação jurídica das organizações. O Termo de Parceria disciplinou de uma forma mais adequada como aconteceria a contratualização e o repasse de recursos para as entidades. De acordo com Lopes, Santos, Xavier¹⁸:

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

Apesar das novas leis, que resultaram na criação dos títulos de OS e OSCIP, a Lei de Convênios¹⁹, que vigorava anteriormente, não foi plenamente substituída pelos termos de parceria entre o poder público e as entidades sem fins lucrativos. Isso dificultou a

¹⁸ 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.

¹⁹ Os convênios são instrumentos jurídicos antigos utilizados para transferências públicas, com vistas à realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos que busquem o interesse de ambas as partes em regime de mútua cooperação. Foram os mais utilizados na formalização das parcerias celebradas entre as OSCs e o poder público no âmbito do governo federal. No entanto, por serem regulados por um conjunto disperso de normas, não correspondiam à realidade das entidades. (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014).

regulamentação e uniformização das parcerias realizadas entre OS e OSCIP e o poder público, em âmbito nacional. Ribeiro descreve que:

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.²⁰

O cenário de diversas normas gerou um sentimento de insegurança jurídica para os gestores públicos e para as OSCs. Com a ausência de uma definição clara e a diversidade de leis para tratar sobre as parcerias, os órgãos responsáveis passaram a fazer interpretações diferentes de cada norma, resultando em um ambiente de instabilidade para as organizações.

Apesar das inseguranças no campo jurídico, do ponto de vista acadêmico aconteceram alguns avanços. Ainda nos anos de 1990 a academia nacional inicia um forte investimento em produções e pesquisas sobre o Terceiro Setor e no campo da Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos. Como consequência dessas ações foram criados os Programas de Formação em Gestão específicos para o Terceiro Setor, tais como o Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, da FEA-USP, o Núcleo de Estudos em Administração do Terceiro Setor, da PUC-SP e o Centro de Estudos do Terceiro Setor, da EAESP-FGV.

Já no campo social e político o que se vivenciava era uma sensação de desconfiança e de criminalização das ONGs. Ao longo da década de 2000 diversas denúncias de corrupção envolvendo transferências de recursos do governo federal para as OSCs passaram a fazer parte do cenário político nacional. Isso resultou na criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para investigar os supostos casos envolvendo desvios de recursos do governo. No ano de 2007 foi instaurada a CPI das ONGs para investigar as irregularidades dos processos referentes ao repasse de recursos federais para ONGs e OSCIPs no período de 1999 até 30 de abril de 2009.

²⁰ RIBEIRO, V. M. A luta por um Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília, DF, 2013.

Com o fim das investigações no ano de 2010, sem conclusões muito consistentes, as CPIs foram encerradas e trouxeram uma série de recomendações que abordaram, principalmente, a melhoria dos dispositivos de parceria entre o Poder Público e as organizações. Mendonça e Falcão²¹ descrevem 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”.

Nessa perspectiva, tornava-se cada vez mais urgente a criação de uma normativa clara que estabelecesse as especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos e que oferecesse, ao mesmo tempo, mecanismos de controle e transparência dos recursos transferidos pelo poder público. Para isso, durante as eleições de 2010, a Plataforma MROSC²² lança uma carta aos presidentiáveis reivindicando “um Novo Marco Regulatório que consolide uma relação harmônica e construtiva das Organizações da Sociedade Civil (OSC) com o Estado, os governos e com a própria sociedade”.²³

Com a eleição da presidente Dilma Rousseff (2010), que assume o compromisso em atender as reivindicações levantadas no documento junto à Plataforma, é feita a criação de um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de enfrentar os desafios apresentados pelas organizações, através do aperfeiçoamento do ambiente normativo e institucional e do diálogo permanente com a sociedade civil.

Esse cenário de fortes mudanças no campo jurídico, acadêmico e social evidenciou cada vez mais a necessidade de criação de um marco regulatório que fosse capaz de instituir novas tratativas sobre o relacionamento das organizações da sociedade civil com o poder público. Com isso, fazia-se necessário a criação de procedimentos de seleção mais objetivos e transparentes, que fossem capazes de enquadrar essas entidades em categorias

²¹ 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.

²² PLATAFORMA MROSC. Cartilha Plataforma MROSC. 2016. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/>.

²³ PLATAFORMA MROSC. Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, 2011. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/>.

técnicas, dando fim a tratativa superficial dada ao assunto, que se via limitada pela legislação de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666 de 1993)²⁴.

Considerando seu longo percurso até a formalização do MROSC, podemos observar que sua consolidação aconteceu após ampla discussão com a sociedade, academia, agentes públicos, órgãos de controle e Parlamento, através de seminários, eventos, elaboração de artigos e a realização de um II Seminário Internacional (2014). Isto é, foram anos de debates e discussões acerca de como deveria ser a normativa responsável por disciplinar essa relação de parceria do poder público com as entidades da sociedade civil.

Nesse sentido, com forte influência desses movimentos, é publicada no dia 31 de julho de 2014 a Lei nº 13.019, que ficou conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Até que a nova lei passasse a vigorar, diversas alterações foram feitas em seu texto original e sua data de vigor foi prorrogada. O legislativo entendeu que era importante seu adiamento para que as OSCs e os entes públicos tivessem maiores garantias de adaptar-se ao novo regime jurídico. Isso fez com que fossem realizadas, desde o período de sua publicação até sua execução, consultas públicas e audiências que geraram a elaboração de emendas parlamentares. Essas discussões tiveram como resultado a Lei nº 13.204 de 2015, que promoveu alterações da Lei nº 13.019 de 2014.

4.1. A Lei nº 13.019/14

Segundo dados da Secretaria Geral da Presidência da República²⁵, estima-se que no ano de 2015 já existiam OSCs presentes em 5.552 (cinco mil, quinhentos e cinquenta e dois) municípios brasileiros, dos quais cerca de 99,82% já tinham pelo menos uma organização da sociedade civil registrada. No ano de 2010 às áreas de atuação das OSC eram 30,1% na defesa de direitos e interesses dos cidadãos, 28,5% religiosas, 12,7% na cultura e recreação e 10,5% na Assistência Social. Eram 2,1 milhões de pessoas com carteira assinada, sendo 62,9% de mulheres, sendo que as pessoas ocupadas equivalem a

²⁴ BRASIL. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm.

²⁵

4,9% dos trabalhadores do Brasil. A região com maior quantidade de OSC no ano de 2013 era o Sudeste com 44%, na região Norte o valor era de 6%, no Nordeste e no Sul era de 22% e no Centro-Oeste de 6%.

Diante desses números, a Lei nº 13.019 surge como uma resposta ao intenso movimento empreendido pelas Organizações da Sociedade Civil nacionais, ainda em 2010, que objetivava o aperfeiçoamento do ambiente institucional e jurídico na qual se encontravam precariamente inseridas. Em um momento de acentuada desconfiança por parte da aparelhagem estatal para com as OSCs, originado ainda durante as chamadas CPIs das ONGs, e agravado pelas denúncias de corrupção, já durante o governo Dilma, envolvendo gabinetes ministeriais e instituições particulares sem fins lucrativos, a devida regularização e institucionalização do setor se provaria vital para a manutenção e aprofundamento das relações entre Estado e sociedade civil.

Todo o seu processo, desde as primeiras articulações estabelecidas pela chamada Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma), até a sua implementação enquanto Lei nº13.019/14, em janeiro de 2016, representou um divisor de águas para um setor que, historicamente esteve desprezado no âmbito sociopolítico, e subitamente se viu resguardado por bases jurídico-institucionais sólidas, conquistadas pelos esforços conjuntos de diferentes esferas da aparelhagem estatal e uma inédita coalização entre as mais influentes organizações da sociedade civil do país.

4.2. Um novo cenário institucional

O MROSC foi responsável por delimitar as normas gerais para as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, visando a realização de projetos de finalidades de interesse público e recíproco, por meio de políticas de fomento, de colaboração e de cooperação. Destaca-se que, em se tratando de Administração Pública estão enquadrados a União, os Estados e os Municípios, seja por meio da Administração Pública direta quanto indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, excetuadas as exploradoras de atividades econômicas), nos termos do art. 2º, inc. II, do Marco Regulatório.

Antes de compreender sobre o novo cenário proporcionado pelo Marco e sua evolução normativa é importante destacar que a Lei nº 13.019 de 2014 foi substancialmente alterada pela Lei nº 13.204 de 2015. Por isso, a análise feita aqui já considera as alterações normativas do MROSC, presentes na Lei 13.204 de 2015. Uma de suas principais mudanças foi determinar a vigência do Marco Legal para a União e para os Estados da federação, com início em 23 de janeiro de 2016, e para os Municípios brasileiros em 1º de janeiro de 2017, tendo os municípios autonomia para antecipar a vigência por decisão via ato administrativo local.

O primeiro grande ponto de alteração da Lei 13.204 de 2015 foi a inclusão de novas organizações no quadro de OSC. A primeira delas foi a inserção das sociedades cooperativas no ramo das organizações da sociedade civil:

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 (BRASIL,1977).

Além das sociedades cooperativas, a Lei também incluiu como OSC as organizações religiosas voltadas à realização de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos:

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos (BRASIL,1977).

Essa nova inclusão foi questionada por muitos acadêmicos e agentes públicos que alegam que ela abre espaço para interpretações equivocadas do termo “religioso”, além de não ser tida como substancial e pode até assumir caráter inconstitucional. No entanto, o que se percebe é que o arcabouço jurídico prevê essa categorização desde que seja para fins de interesse público, desvincilhando-se da possível inconstitucionalidade prevista pelo Estado Laico, instituída nos termos do art. 19, inc. I, da Constituição Federal.²⁶

²⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

Outro avanço importante do Marco se refere-se a questão da fiscalização por parte do poder público sobre a prestação de contas das entidades, tendo em vista que o país passará por uma grande desconfiança por parte da aparelhagem estatal para com as OSCs, período esse que ficou fortemente marcado pelas conhecidas CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito) das ONGs (Organizações Não Governamentais), que aconteceram nos anos de 2001 e 2002, estiveram aprofundadas pelas denúncias de corrupção, já durante o governo Dilma, envolvendo gabinetes ministeriais e instituições particulares sem fins lucrativos. A Lei 13.019/2014 em seu artigo 2º dispõe sobre como deve ocorrer essa prestação de contas:

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;

b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

A partir disso os órgãos públicos de competência passaram a investigar essas organizações, verificando as irregularidades cometidas por essas entidades, se o processo de prestação de contas estava sendo realizado de forma correta, além de verificar se os novos instrumentos previstos pela lei estavam sendo utilizados. Um dos principais dispositivos que auxiliou nesse processo de maior clareza entre as parcerias realizadas pelo Estado e as OSCs foi o chamamento público, responsável por garantir a transparência e maior isonomia no processo de seleção, democratizando o acesso a esses recursos públicos.

Outra demonstração da “profissionalização” das relações entre a aparelhagem estatal e as organizações da sociedade civil estabelecida pelo Marco Regulatório são as providências administrativas, expressas no artigo 35, adotadas para a celebração e formalização dos termos de celebração e fomento. Em uma significativa guinada das frouxas amarras que pautavam tais interações até 2014, o MROSC buscou enumerar seis etapas jurídico-administrativas distintas: a realização de um chamamento público, indicação de prévia dotação orçamentária, comprovação das finalidades institucionais e capacidades técnicas das OSCs em questão, anuição do plano de trabalho, emissão de

parecer de órgão técnico da administração pública e emissão de parecer jurídico de consultoria jurídica da administração pública. Além de todos esses trâmites, é necessário apontar a existência de alíneas e parágrafos que, apesar de terem sido grandemente modificados pela Lei 13.204/2015, ajudam a detalhar de maneira mais eficiente os processos administrativos estipulados, como a proibição de gestores e fiscais que tenham mantido relações jurídicas com as OSCs partícipes nos últimos 5 anos (art.35º, § 6º).

Também é digno de nota a redobrada atenção dos relatores para com a possibilidade de vedação de parcerias, na época um ponto especialmente delicado, dado os ainda recentes escândalos de corrupção envolvendo organizações civis que assolaram os governos Dilma, Lula e até Fernando Henrique Cardoso. Apresentando uma série de restrições nas esferas financeira, administrativa e judicial, seu objetivo era claro: o impedimento e exclusão de instituições e dirigentes comprovadamente envolvidos em atos de improbidade e má gestão, dessa forma garantindo, ao menos em teoria, a devida capacitação das entidades interessadas. Especialmente postada na Seção X do Marco Regulatório, seu texto ainda proíbe terminantemente parcerias que incluam, seja indireta ou diretamente, a delegação de atividades consideradas exclusivas do aparelho governamental, como funções regulatórias e fiscalizatórias. Ressalta-se o impacto das mudanças estruturais estabelecidas pela Lei 13.204/2015, que parece ter dado uma atenção especial para as vedações, com uma parte significativa do trecho tendo sido modificadas ou, simplesmente, revogadas.

O capítulo III, de nome “DA FORMALIZAÇÃO E DA EXECUÇÃO” também não escapou da nova redação conferida pela Lei 13.204/2015, podendo ser observado a alteração de inúmeros de seus artigos, parágrafos e incisos. No entanto, mesmo considerando tal revés, seu texto, quando comparado com as determinações procedimentais administrativas responsáveis por pautar as relações entre OSCs e Estado antes da promulgação do MROSC, permanece significativamente mais técnico e rigoroso. Dividido em 8 seções, seu grau de detalhamento é inegável. Entre seus pontos mais importantes, é digno de nota a obrigatoriedade do chamado plano de trabalho, documento voltado para o estabelecimento de metas, parâmetros de cumprimento de projetos e até a previsão de despesas e receitas, essencial para a padronização dos trâmites burocráticos entre os setores.

Ademais, é também no capítulo III que são devidamente abordadas determinações financeiras, separadas em três seções distintas: “DAS DESPESAS”, “DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS”, “DA MOVIMENTAÇÃO E APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS”. Abandonando a desorganização fiscal historicamente presente nas parcerias com as organizações civis, a Lei 13.019/2014 agiu para estabelecer um modelo fortemente norteado pela austeridade fiscal, determinando inclusive uma série de tópicos (mais tarde reduzidos a apenas dois, graças, novamente, à Lei 13.204/2015) na qual a utilização de verba pública seria expressamente vedada. No entendimento da lei, apenas a devida remuneração da equipe encarregada, somado a encargos trabalhistas, custos referentes ao deslocamento, serviços específicos de adequação do espaço público e a aquisição de materiais e equipamentos permanentes essenciais justificam a utilização de recursos vinculados à parceria.

Já acerca da prestação de contas, é nítido o esforço do texto rumo a um modelo mais dinâmico, voltado para a desburocratização administrativa. A utilização de exames fiscais detalhados, com a análise de documentos comprobatórios das despesas apresentadas pelas instituições da sociedade civil é referida como um recurso de segunda instância, sendo utilizado apenas caso o relatório de execução da parceria em questão seja considerado insatisfatório. Percebe-se, assim, que a prestação de contas passa a ser intrinsecamente dependente da análise de desempenho das OSCs parceiras, com o efetivo cumprimento e a devida comprovação das metas delineadas nos termos de fomento, colaboração ou acordos de cooperação das metas inicialmente estipuladas bastando para evitar verificações demasiado aprofundadas por órgãos fiscalizatórios públicos. Estes últimos, por sua vez, passaram a assumir, com ineditismo, posição de destaque no monitoramento das parcerias, sendo encarregados da produção de relatórios técnicos de monitoramento e avaliação de parceria (Art. 59º) que incluem tópicos diversos como a descrição das atividades e metas estabelecidas, os valores transferidos pela administração pública, a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do projeto, até a análise de eventuais auditorias que objetivem a fiscalização preventiva.

Ainda abordando a fiscalização das colaborações entre os dois setores, o tema é discorrido na Seção VII do Capítulo III, de nome “DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO” e que, como nome sugere, efetivamente formaliza a promoção do

monitoramento e a avaliação do cumprimento do objetivo da parceria (Art. 58º). Dessa maneira, determina-se que os órgãos de controle governamentais das áreas correspondentes de atuação garantam a execução satisfatória dos planos de trabalho, utilizando-se de relatórios como o mencionado no parágrafo anterior e até mesmo do apoio de terceiros (Art. 58º, § 1º) para a prevenção de quaisquer possíveis desvios e erros administrativos que possam inviabilizar as metas estabelecidas previamente.

Finalmente, é importante ressaltar o capítulo X, chamado “DA RESPONSABILIDADE E DAS SANÇÕES”. Apesar do nome, na prática, tal trecho aborda apenas sanções administrativas, tendo a Seção II, referente especificamente aos responsáveis pela execução e emissão de pareceres técnicos, sido inteiramente vetada ou revogada pela Lei 13.204/2015. Acerca das sanções, três opções são apontadas: a advertência, a suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento da celebração de parcerias e, o mais severo de todos, a declaração de inidoneidade enquanto permanecerem as razões determinantes da punição. Naturalmente, a implementação de medidas punitivas, juntamente com a determinação das competências exclusivas por parte dos Secretários estadual, distrital e municipal e Ministros de Estado, ajudaram no efetivo cumprimento do Marco Regulatório, em um cenário muito distinto daquele vivenciado antes de sua promulgação, onde mesmo as poucas determinações eram frequentemente desrespeitadas pela falta de satisfatória fiscalização.

4.3. Os novos instrumentos do Marco Regulatório

O MROSC apresentou-se como uma inovação no campo jurídico ao estabelecer uma série de novos dispositivos com o objetivo de instrumentalizar a celebração de parcerias entre o poder público e as OSCs. Isso foi possível, principalmente, pela determinação de uma norma jurídica de abrangência nacional. Com o propósito de diminuir as inseguranças geradas pela diversidade de leis que tratavam sobre as parcerias entre as OSCs, o Marco apresentou-se como Lei Nacional. Nesse sentido, passará a aplicar-se de modo igual para a União, os estados e os municípios. Segundo Lopes, Santos, Brochardt:

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

Essa nova tratativa uniformizou as regras para a realização de parcerias, fazendo com que a celebração de novos projetos entre as OSCs e a administração pública seguisse os mesmos dispositivos jurídicos na esfera federal, estadual, distrital e municipal. Além disso, outros dispositivos estamparam o Marco Regulatório, como: o Termo de Colaboração; o Termo de Fomento; o Acordo de Cooperação; a Atuação em Rede e o Controle Social.

4.3.1. Termo de Colaboração e de Fomento

Outro instrumento importante criado pelo novo marco foi o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento. Os artigos 16 e 17 da Lei nº 13.019 de 2014 definem esses dois novos instrumentos:

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).

Logo, o Termo de Colaboração consiste em um instrumento em que são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública para com as Organizações da Sociedade Civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros. Nesse modelo de parceria, o plano de trabalho é proposto pelo poder público a partir de indicadores, objetivos e metas. Para Lopes²⁷, “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”.

Já o Termo de Fomento é um instrumento que formaliza as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com OSCs que também envolve a transferência de recursos

²⁷ 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.

financeiros, mas os planos de trabalhos são propostos pelas OSCs, apresentando maior liberdade de elaboração por parte das organizações. “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”, com diz Lopes.

O que diferencia entre dois instrumentos jurídicos se dá pela definição do responsável pela apresentação do plano de trabalho para a celebração da parceria. Para o termo de colaboração a iniciativa é da administração pública, enquanto para o termo de fomento a iniciativa é das OSCs. Em ambos os modelos de parceria a lei prevê a obrigatoriedade do chamamento público, que é descrito na Lei 13.019 da seguinte maneira:

Art. 2º, XII - chamamento público: 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.

4.3.2. Acordo de Cooperação

O Acordo de Cooperação é um instrumento de parceria entre a Administração Pública e as OSCs que não prevê a transferência de recursos financeiros. Portanto, pode ser proposto por qualquer uma das partes, isto é, pode ser apresentado pelo poder público ou pelas organizações. O art. 2º, VIII-A, vai definir o instrumento como:

Art. 2º, VII-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; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

No entanto, apesar de não exigir prévia realização de chamamento público, para a doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o chamamento é obrigatório. Sobre a obrigatoriedade do chamamento Lopes diz 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.

4.3.3. Atuação em Rede

Com a premissa de que mais projetos sejam executados com maior efetividade, o MROSC cria o mecanismo de participação em rede. Isto é, ao permitir que duas ou mais organizações executem um único plano de trabalho proposto em um edital de chamamento público, a nova lei fortalece a articulação entre organizações na execução de projetos. O art.35-A define 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.

4.3.4. Criação do Mapa das OSCs

O Mapa das OSCs²⁸ é uma plataforma digital gerida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que disponibiliza informações sobre o universo das OSCs brasileiras em atividade desde o ano de 2016. Sua criação foi prevista no Decreto Federal nº 8.726/2016, responsável por regulamentar a Lei nº 13.019/2014. Seu objetivo principal é ser um instrumento de transparência, organizando e disponibilizando informações cadastrais e a respeito da atuação das OSCs brasileiras. Além disso, ao consolidar informações sobre as organizações da sociedade civil, o mapa contribui para a

²⁸ Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa>

tomada de decisões mais informadas por parte do poder público e estimula a produção de pesquisas de qualidade sobre o tema.

Atualmente (2024), já foram mapeadas mais de 879 mil Organizações da Sociedade Civil em todo o território nacional. Segundo dados²⁹ disponibilizados pelo site houve um aumento de 7,8% de OSCs ativas, em relação às 815.677 organizações identificadas em 2021. Isso demonstra que a plataforma tem sido essencial para análise e acompanhamento do setor.

4.3.5. Controle Social

Ao estabelecer novos instrumentos, participativos e colaborativos, a Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) introduziu mecanismos que fortaleceram a participação social e a transparência na gestão pública. O procedimento de manifestação de interesse social, por exemplo, permite que a sociedade civil proponha projetos e aumente seu controle sobre a aplicação dos recursos públicos. Essas medidas são fundamentais para a construção de um Estado democrático de direito e para o desenvolvimento do país.

A legislação exige que a administração pública divulgue informações detalhadas sobre as parcerias com as OSCs, como planos de trabalho, justificativas para dispensa de licitação e composição das comissões de acompanhamento. Essa transparência ativa garante maior controle social e contribui para a eficiência e a legitimidade das ações do governo, contribuindo para a melhoria da gestão pública e para o fortalecimento da democracia.

²⁹ OSC, M. DAS. Mapa das OSC -. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/post/186/mapa-brasil-tem-879.326-organizacoes-ativas-ate-2023>>.

4.4. Perspectivas

Diante desse processo não é exagero afirmar que o chamado Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil representou, como o seu nome bem sugere, um avanço nas relações entre a administração pública e o Terceiro Setor. Seu texto, sendo o resultado final de anos de intensas batalhas nas esferas legislativa e judiciária por parte de organizações e movimentos sociais diversos, efetivamente disciplinou as parcerias entre as OSCs e a aparelhagem estatal, que anteriormente eram tratadas de forma demasiado superficial na legislação de contratos administrativos e licitações, devidamente delimitada na Lei Federal nº 8.666/93.

O MROSC, dessa maneira, surge para sanar a falta de normas gerais claras e harmônicas com o Direito Público brasileiro acerca da escolha das entidades parceiras. Além disso, objetivava também a simplificação da legislação anteriormente vigente por meio de sua substituição e unificação em torno do Marco Regulatório, amplamente tratada como um avanço sócio-político capaz de afetar profundamente as bases estruturais na qual se cerceava o antigo emaranhado de concepções jurídico-legislativas.

No entanto, como observado, seu texto acabaria sendo retalhado e esvaziado pouco mais de um ano depois, sob a égide da Lei nº 13.204 de 2015. Fruto direto da intensa pressão de entidades influentes, entre elas as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) e as Santas Casas, profundamente insatisfeitas com o texto inicial, a nova lei não poupou esforços em vetar e revogar partes significativas do documento original, inclusive ressuscitando legislações antigas, como os convênios público-privados que, inicialmente, deveriam ser englobados pelos novos termos de colaboração e fomento.

5. EFEITOS DA REGULAMENTAÇÃO DO TERCEIRO SETOR

A regulamentação do Terceiro Setor através do Marco Regulatório das OSC representou uma mudança muito significativa do cenário em que se encontravam as organizações da sociedade civil. Depois de mais de uma década de movimentações políticas, sociais e jurídicas, foi possível vislumbrar uma tratativa mais assertiva em relação à regulamentação dessas organizações. Foi a partir da implementação da Lei 13.019/14 que novos instrumentos jurídicos foram estabelecidos para fortalecer a relação entre o Estado e as organizações.

5.1. Os impactos da regulamentação

Ao estabelecer um conjunto de normas e procedimentos mais claros e transparentes para as relações entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o poder público, essa legislação trouxe diversos impactos significativos para o setor.

Dentre as principais mudanças observou-se um *novo padrão de gestão* por parte das organizações do Terceiro Setor, que passaram a assumir um papel mais profissional, tendo em vista a exigência por eficiência e qualidade para a elaboração de projetos e captação de recursos. Essa premissa por qualificação e profissionalização das OSCs promoveu uma maior competitividade entre as organizações, incentivando a busca por excelência na gestão e na execução de projetos.

O Marco Legal também estabeleceu uma melhoria dos *padrões de governança*, a partir do incentivo a adoção de práticas de governança corporativa nas OSCs, como a criação de conselhos fiscal e deliberativo, o desenvolvimento de planos estratégicos e a elaboração de relatórios de atividades.

Além disso, maior transparência, prestação de contas e controle social. Isso elevou o nível de credibilidade das organizações perante a sociedade e os doadores. Desse modo, a transparência exigida pela lei permitiu um maior *controle social* sobre a aplicação dos recursos públicos destinados às OSCs, fortalecendo a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

A Lei 13.019 foi responsável por *ampliar o acesso a recursos*, na medida em que o MROSC facilitou o acesso das OSCs a recursos públicos, por meio de instrumentos

como os termos de colaboração e os termos de fomento. Esses novos dispositivos de parceria permitiram que as organizações desenvolvessem projetos de maior impacto social.

5.2.Desafios e limitações

Apesar dos significativos avanços proporcionados pela Lei nº 13.019 muitas mudanças foram feitas na Lei nº13.240/15, o que demonstra que ainda existe um cenário repleto de desafios e limitações a serem enfrentados pelas organizações da sociedade civil e a própria Administração Pública. Em suma, o que era pra ser um avanço único na história das relações entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, marcado por conquistas que permitissem a modernização do campo em todos os âmbitos, acabou por ter efeitos consideravelmente comedidos, fazendo pouco mais do que padronizar e dinamizar tais interações.

O Terceiro Setor ainda tem o grande desafio de criar condições favoráveis à organização socioeconômica coletiva e autogestionária. Segundo a Abong, a maior parte das organizações do Terceiro Setor apresenta vulnerabilidade e precariedade, bom uma má estruturação interna e pouca articulação externa. Existem, ainda, algumas discussões nacionais que já sinalizam a necessidade de reformulação da própria legislação, pelo fato de essa legislação ser considerada complexa, exigindo um alto nível de conhecimento técnico para sua aplicação.

Dessa forma, mesmo com a importância do Marco Regulatório sendo inegável para um setor historicamente carente de quaisquer determinações legislativas aprofundadas, seu texto final representa um processo ainda não finalizado. De acordo com a literatura, os desafios mais sobressalentes refletem sobre uma ação mais expressiva em torno de um Novo Marco Legal para o Terceiro Setor, que seja capaz de ampliar a relação Estado e OSCs, através de novas parcerias e da captação de recursos. Para além disso, outro desafio está na capacitação dos gestores sociais, que se encontram ainda pouco qualificados para a formalização de parcerias com o poder público.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco deste trabalho foi analisar a importância do Terceiro Setor para a Administração Pública, sob a ótica das relações estabelecidas entre as organizações do Terceiro Setor e o Estado, da regulamentação através do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e dos impactos gerados através desse processo. A partir da investigação sobre o surgimento do Terceiro Setor no Brasil e como essa nova forma de prestação de serviços, protagonizada pelas Organizações da Sociedade Civil, foi possível entender como essas entidades se relacionam com a dinâmica do Estado e das entidades privadas. Buscou-se compreender o contexto em que esse novo setor surge, bem como o ordenamento jurídico brasileiro lidou com esse novo fenômeno sociopolítico e quais foram as consequências de sua regulamentação através do MROSC.

Observou-se que a Lei nº 13.019/2014 representou um marco histórico tanto para as OSCs quanto para o Poder Público, na medida em que estabeleceu novas relações entre o Estado brasileiro e o Terceiro Setor. Ao uniformizar e simplificar as regras para a realização de parcerias, a nova lei apresentou maior segurança jurídica e transparência para as parcerias entre as duas esferas. Essa mudança de paradigma foi fortemente marcada pela adoção de novos instrumentos jurídicos, como os termos de fomento, os termos de colaboração e os acordos de cooperação.

A importância do MROSC reside no fato de que ele proporcionou um arcabouço legal sólido para o desenvolvimento de políticas públicas em parceria com o terceiro setor. Ao estabelecer um conjunto de regras claras e transparentes, a legislação incentivou a participação das OSCs na formulação e implementação de políticas públicas, fortalecendo a democracia e a participação social. Essa padronização contribuiu para garantir a aplicação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da Administração Pública.

No entanto, é importante destacar que os impactos do Marco Regulatório não são apenas positivos, eles são amplos e complexos e refletem um cenário de intensas discussões sobre a institucionalização das organizações da sociedade civil no Brasil. É inegável que a legislação representou um avanço significativo para as OSCs, como o

próprio nome já diz, ela representa um grande marco para essas organizações, mas não esgota em si mesma, não deve ser tida como completa e imutável.

O estudo acerca do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e sobre a importância do Terceiro Setor para a Administração Pública é delineado por uma narrativa muito representativa no Brasil, marcada pelo protagonismo da sociedade civil, pelo surgimento de novos atores sociais, novas instituições e pelo aspecto político das entidades. Essa investigação sobre o processo de identificação do Terceiro Setor evidencia sua relevância para o campo público, ao mesmo tempo em que mostra seus aspectos particulares, suas especificidades, sua singularidade - que se diz múltipla -, e também sua autonomia. Um setor que se consolidou de forma pessoal, mas que com o tempo se mostrou parceiro do Estado, é hoje parte fundamental do processo de efetivação e de capilaridade de políticas públicas.

Nessa perspectiva, a formalização do Marco Regulatório demonstra mais uma vez a relevância do Terceiro Setor para o setor público, tendo em vista que a Lei nº 13.019 de 2014 tornou-se um instrumento assertivo na formalização de novas parcerias, através de seu caráter inovador. Portanto, considerando os pontos abordados neste trabalho, sugerem-se, como pesquisas futuras, uma análise sobre os impactos econômicos do MROSC, avaliando como o marco regulatório influenciou economicamente o cenário do terceiro setor no país; a avaliação dos mecanismos de transparência e papel do controle social na fiscalização das parcerias entre o Estado e as OSCs; e o futuro do Terceiro Setor no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. **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/_ato20152018/2015/lei/113204.htm. Acesso em: 08 mai. 2024.

_____. Congresso Nacional (2010). Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGs”. **Relatório final da “CPI das ONGs”**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594>. Acesso em: 08 mai. 2024.

_____. **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/_ato20152018/2016/decreto/d8726.htm. Acesso em: 08 mai. 2024.

_____. **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. Acesso em: 08 mai. 2024.

_____. **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. Acesso em: 08 mai. 2024.

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

_____. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013.

ASHOKA Empreendedores Sociais e McKinsey, Inc. Empreendimentos sociais sustentáveis: como elaborar planos de negócio para organizações sociais. São Paulo: Peirópolis, 2001.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Terceiro Setor, Administração Pública e os Direitos do Cidadão. Palestra proferida em 27 de agosto de 2005, no 1º Encontro Paranaense do 3º Setor, em Curitiba/PR.

BAIÃO, A.; PECCI, A.; COSTA, C. Parcerias entre Estado e sociedade civil na perspectiva do capital social. *Organizações & Sociedade*, v. 22, n. 74, p. 345-365, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

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. Acesso em: 08 mai. 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: O público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (org.). *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 21.

BURITY, J. Identidades coletivas em transição e ativação de uma esfera pública não estatal. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

CALDAS, E. Percepção identitária e construção de legitimidade: as fronteiras simbólicas das ONGs. In: REIS, E. (Org.). *ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado*. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

CALEGARE, M. G. A.; SILVA JUNIOR, N. A “construção” do Terceiro Setor no Brasil: da questão social à organizacional. *Psicologia Política*. v. 9, n. 17, p. 129-148, jan./jun. 2009.

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 mai. 2024.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, E. B. (org.). *Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 8.

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 mai. 2024.

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

DYSMAN, M. A institucionalização das ONGs no Brasil: novos repertórios, dilemas e tensões. In: REIS, E. (Org.). *ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado*. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

FALCONER, A. P. *A promessa do Terceiro Setor – Um estudo sobre a construção do papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu campo de gestão*. Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FERNANDES, F. *Fundamentos empíricos da explicação sociológica*. 2. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967.

FERNANDES, R.C. *Privado, porém público: o terceiro setor na América*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FERNANDES, Rubem César. *As organizações não governamentais diante do Estado*. In: GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). *Organizações não governamentais: soluções ou problemas*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

GOHN, M. *Movimentos sociais na contemporaneidade*. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.

Gonçalves, R. de A. (2006). *Terceiro setor: história e gestão de organizações*. São Paulo: Senac.

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

KOSLINSKI, M. *Mecanismos de accountability e legitimidade das ONGs: possibilidades e limites*. In: REIS, E. (Org.). *ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado*. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

KRIEGER, M.; ANDION, C. *Legitimidade das organizações da sociedade civil: análise de conteúdo à luz da teoria da capacidade crítica*. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 83-110, jan./fev. 2014.

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. *Conselhos, associações e desigualdade*. In: ARRETCHE, M. *Trajetória das desigualdades*. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 51-76.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. A construção política das sociedades civis. In: LAVALLE, A. G. (Org.). O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 185-259.

LIMA NETO, F. Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1820).

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

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.; 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.

LOPEZ, F. (Org.). Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Brasília: Ipea, 2018.

LOPEZ, F.; ABREU, R. A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1949).

LOPEZ, F.; BARONE, L. As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1896).

LOPEZ, F.; BARONE, L. As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). Brasília: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1896).

MEDEIROS, R. A autonomia revisitada: marcos históricos nos padrões de relacionamento entre as ONGs e o Estado no Brasil. In: REIS, E. (Org.). ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013. p. 223-280.

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 mai. 2024.

MONTAÑO, C. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MROSC, Plataforma. Cartilha – Plataforma MROSC. Brasília, 2019. MROSC, Plataforma. PLATAFORMA POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. Brasília, s.d.

Nogueira, M. de A. (2005). O terceiro setor e a política social no Brasil: limites e possibilidades. Serviço Social & Sociedade, 84, 83-106.

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.

PATEMAN, C. (Org.). Participação e teoria democrática. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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.

PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. Lua Nova, São Paulo, v. 93, p. 61-91, set.-dez. 2014.

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 mai. 2024.

REGINA, Cláudia. **TERCEIRO SETOR: AS RELEVANTES ALTERAÇÕES COM O ADVENTO DA LEI 13.204/2015**. Faculdade Raízes: Anápolis, 2018. Goiás.

RIBEIRO, V. M. A luta por um Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. 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 mai. 2024.