



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E**  
**GESTÃO SOCIAL**

**CANDICE FERREIRA DE ARAÚJO**

**DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL –**  
**MATRIZ MROSC – A ANÁLISE DE EDITAIS DE CHAMAMENTO**  
**PÚBLICO NO CONTEXTO DO MARCO REGULATÓRIO DAS**  
**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Salvador

2024

**CANDICE FERREIRA DE ARAÚJO**

**DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL –  
MATRIZ MROSC – A ANÁLISE DE EDITAIS DE CHAMAMENTO  
PÚBLICO NO CONTEXTO DO MARCO REGULATÓRIO DAS  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social, na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como exigência parcial para obtenção do título de mestra em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Elizabeth Matos Ribeiro.

Salvador

2024

Escola de Administração - UFBA

A663 Araújo, Candice Ferreira de.

Democratização das políticas públicas no Brasil – matriz MROSC - a análise de editais de chamamento público no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil / Candice Ferreira de Araújo. – 2024.

176 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2024.

1. Brasil [Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014]. 2. Agências reguladoras de atividades privadas – Brasil. 3. Participação social. 4. Políticas públicas. 5. Organização não governamentais. 6. Transparência na administração pública I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 658.048



Universidade Federal da Bahia

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL (PPGDGS)**

**ATA Nº 61**

Ata da sessão pública do Colegiado do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL (PPGDGS), realizada em 01/10/2024 para procedimento de defesa da Dissertação de Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social no. 61, área de concentração Desenvolvimento e Gestão Social, do(a) candidato(a) CANDICE FERREIRA DE ARAÚJO, de matrícula 2022118708, intitulada DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL - MATRIZ MROSC - A ANÁLISE DE EDITAIS DE CHAMAMENTO PÚBLICO NO CONTEXTO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. Às 14:00 do citado dia, Videoconferência, foi aberta a sessão pelo(a) presidente da banca examinadora Prof.ª Dra. ELIZABETH MATOS RIBEIRO que apresentou os outros membros da banca: Prof.ª Dra. MORGANA GERTRUDES MARTINS KRIEGER, Prof.ª Dra. PATRICIA MARIA EMERENCIANO DE MENDONÇA e Prof.ª MSc. PAULA RACCANELLO STORTO. Em seguida foram esclarecidos os procedimentos pelo(a) presidente que passou a palavra ao(a) examinado(a) para apresentação do trabalho de Mestrado. Ao final da apresentação, passou-se à arguição por parte da banca, a qual, em seguida, reuniu-se para a elaboração do parecer. No seu retorno, foi lido o parecer final a respeito do trabalho apresentado pelo(a) candidato(a), tendo a banca examinadora aprovado o trabalho apresentado, sendo esta aprovação um requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre. Em seguida, nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão pelo(a) presidente da banca, tendo sido, logo a seguir, lavrada a presente ata, abaixo assinada por todos os membros da banca.

Documento assinado digitalmente  
govbr  
PATRICIA MARIA EMERENCIANO DE MENDONÇA  
Data: 01/10/2024 13:55:00-0100  
url=https://pdsicp.ufba.br/validar/30.gov.br

**Dra. PATRICIA MARIA EMERENCIANO DE MENDONÇA, USP**  
Examinador Externo à Instituição

PAULA RACCANELLO STORTO 2056796289  
Assinatura de Paula Raccanello Storto  
Data: 01/10/2024 13:55:00-0100  
url=https://pdsicp.ufba.br/validar/30.gov.br

**MSc. PAULA RACCANELLO STORTO, PUC - SP**  
Examinador Externo à Instituição

Documento assinado digitalmente  
govbr  
MORGANA GERTRUDES MARTINS KRIEGER  
Data: 01/10/2024 13:55:00-0100  
url=https://pdsicp.ufba.br/validar/30.gov.br

**Dra. MORGANA GERTRUDES MARTINS KRIEGER, UFBA**  
Examinadora Interna

Documento assinado digitalmente  
govbr  
ELIZABETH MATOS RIBEIRO  
Data: 01/10/2024 13:55:00-0100  
url=https://pdsicp.ufba.br/validar/30.gov.br

**Dra. ELIZABETH MATOS RIBEIRO, UFBA**  
Presidente

Documento assinado digitalmente  
govbr  
CANDICE FERREIRA DE ARAÚJO  
Data: 01/10/2024 13:55:00-0100  
url=https://pdsicp.ufba.br/validar/30.gov.br

**CANDICE FERREIRA DE ARAÚJO**  
Mestrando(a)

## **CANDICE FERREIRA DE ARAÚJO**

### **Democratização das políticas públicas no Brasil – Matriz MROSC – a análise de editais de chamamento público no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**

Projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social, na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para exame de qualificação.

Salvador, 1 de outubro de 2024.

#### **Banca Examinadora**

##### **Profª Drª Elizabeth Matos Ribeiro**

Doutora em Ciências Políticas e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela-Espanha

##### **Profª Mestra Paula Raccanello Storto**

Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo

##### **Profª Drª Morgana Gertrudes Martins Krieger**

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas

##### **Profª Drª Patricia Maria Emerenciano de Mendonça**

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas

##### **Profª Drª Eliana Bellini Rolemberg**

Graduada em Sociologia

Dedico este trabalho a todas as pessoas que acreditam no poder transformador do MROSC, que contribui para romper com a cultura enraizada no setor público, e reconhecem o verdadeiro valor das OSCs.

## AGRADECIMENTOS

Pai e mãe, a preta, “doidha” e moleca, agora é também mestra. Sempre das exatas e de poucos amores pela História, lembra, mãe? Hoje estou ajudando a escrever a História.

Carla, e agora? Será que, finalmente, aprendi a regra do “r”? Ou esse trocadilho do verbo ainda vai me perseguir? Não sei se vou conseguir escrever sem você.

Priscila, éramos cã e gata, mas aprendemos a ser o equilíbrio. Eu, elétrica e atordoada; você, calma e centrada. Irmã, obrigada!

Aos cunhados Rodrigo e Beethoven, sei que fizeram o que puderam.

Filho, vocês são minha razão de existir. Acreditem, eu sempre faço o meu melhor por vocês. Façam o mesmo, Yago, Gabriela e Bianca, na ordem em que os concebi.

Lázaro, marido, que atura minhas fases. Sempre preparado, me salvou inúmeras vezes, descobrindo nomes de tantas coisas e até aceitando minhas explicações malucas. Com sua calma, já se especializou em me aguentar. À sua família, às suas mães, que se transformaram pela ausência de um pai. Nalvete, Cunha's, Didi e Raquel, um núcleo sensacional.

A todas as outras pessoas que encontrei pelo caminho, obrigada por fazerem parte da minha caminhada. Algumas permanecem, até hoje, e outras nem deveria tê-las encontrado.

Escolher atuar no terceiro setor foi influência da Rede Cáritas, onde percebi como é gratificante ajudar o próximo e a transformar vidas, transformando, ao mesmo tempo, a nossa própria vida. Na Cáritas encontrei pessoas que levo para o resto de minha vida, Nego, Léo, as superpoderosas Ester e Moa, e muitas outras. Afinal foram mais de duas décadas de caminhada e não conseguiria, aqui, registrar todas as pessoas que participaram dessa jornada.

Agradeço o encontro com Eliana Rolemberg, mulher forte e inspiradora! Ao seu lado pude dividir a luta da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na Bahia e no Brasil, atuando junto contigo em defesa de um ambiente favorável às Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Tenho muita sorte em ser rodeada por mulheres maravilhosas, que, diariamente, sustentam a sororidade, permitindo que juntas possamos vencer. Essa força feminina se reflete também na exclusividade de a banca ter sido formada apenas por mulheres. Gratidão a todas.

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao parceiro Lucas Seara, responsável por aceitar o desafio de buscar para mim este mestrado. Desde o início, cheguei aberta a aprender com cada projeto e pessoas com as quais tive a honra de conviver e aprender. Mesmo enfrentando o desafio de silenciar meu impulso de contribuir e apenas ouvir quando desejava expressar minha opinião. Foi um processo intenso, marcado pela emoção diante da paixão que cada colega trazia consigo. Agradeço especialmente a Jesiel Barros, que tornou essa jornada mais leve com sua arte da palhaçaria, me ensinou que nem tudo exige uma reação e é possível trazer humor mesmo nas situações mais inusitadas.

*Muita gente me ajudou chegar aqui  
Foi aos trancos e barrancos que eu consegui*

*Canela russa eu andava por aí  
Procurando um anjo bom pra me ouvir  
Eu jamais engoli sapo sem sorrir  
Suportei absurdos*

*Conquistando amizades, ganhei confiança  
Esse público amado me deu esperança  
Eu sou feliz demais  
Quando olho pra trás, só consigo sentir*

*Gratidão  
Pela força que não me deixou desistir*

*Minha família, meus amigos, minha fé  
A vocês devo tudo  
Por ter sido escolhida para essa missão  
Obrigada meu Deus por você existir  
Sempre me deu a mão*

*Gratidão  
Não há dinheiro que pague não posso esquecer  
Se eu fugir das origens eu perco meu chão  
Obrigado, meu povo, por fortalecer  
Beijos no coração*

***Gratidão, Xande de Pilares***

## PREFÁCIO

Esta dissertação é resultado de vivências, aprendizados e colaborações. Cada etapa foi possível graças às pessoas que, de várias formas, contribuíram para minha formação. Mais do que experiências próprias, a força veio de quem trabalhou incansavelmente pela sociedade civil e por políticas públicas justas. Cada conquista, ao longo do caminho, reflete o esforço conjunto de organizações e pessoas comprometidas com a transformação social, incluindo colegas de trabalho e comunidades com as quais convivi.

Minha jornada nessa área de gestão social iniciou antes dos anos 2000 por meio de um trabalho voluntário. Ao longo dos anos, me envolvi em projetos que impulsionaram debates sobre políticas de acesso à água como o Projeto Água e Cidadania, financiado pela Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp) do estado da Bahia, em 2002. Por quase duas décadas atuei na Cáritas Brasileira Regional Nordeste 3 e acompanhei a implementação de programas voltados à segurança alimentar e nutricional, à construção de cisternas no Semiárido junto ao Programa de Convivência com o Semiárido, à luta pela reforma agrária, a defesa de uma economia solidária e justa, além de muitas mobilizações sociais sustentadas pela força do coletivo. Entretanto, constatei obstáculos durante a execução de muitos convênios – instrumentos utilizados nas parcerias com o poder público, antes dos instrumentos criados pela Lei nº 13.019/2014.

Foi essa pauta que me trouxe de volta à academia com o objetivo de compreender a importância da atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o impacto social demonstrado não apenas nos balanços contábeis dos balanços, mas principalmente nos resultados das ações. Retomei os estudos, interrompidos em detrimento da maternidade, que, até então, havia sido adiada. Finalizei minha graduação com o trabalho de conclusão de curso com o tema *O Marco Regulatório para o Terceiro Setor: a Importância de sua Concretização*. Depois, concluí o MBA em Controle e Gestão das Entidades do Terceiro Setor, cujo tema da monografia foi dedicado a discutir *O Desafio da Sustentabilidade das Organizações da Sociedade Civil: um Estudo de Caso na Gestão da Cáritas Regional Nordeste 3*. E, finalmente, em 2022, passei na seleção deste mestrado.

Cabe ressaltar que no âmbito profissional, em 2015, participei da primeira turma de formandos do curso promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República sobre o tema: *Gestão de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil: Nova Lei de Fomento e Colaboração*, coordenado por

Laís Lopes de Figueiredo. Integrei a coordenação colegiada da Plataforma MROSC Bahia, de 2015 a 2021, e, junto com Eliana Rolemberg, da Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese), Kelly Costa e Larissa Simões, da Secretaria de Relações Institucionais do Estado da Bahia (Serin/BA), e Elizabeth Matos, professora da UFBA, conduzi o relevante e inovador projeto *Rede de Inovação Ponto de Gestão MROSC: Construindo Modelo de Articulação entre Organizações da Sociedade Civil, Universidade e Estado*.

Fui convidada pelo então coordenador Nailton Cazumbá a atuar voluntariamente na Comissão do Terceiro Setor do Conselho Regional de Contabilidade da Bahia (CRC/BA) e pude contribuir com a promoção de boas práticas de governança e transparência. Engajei-me na realização de capacitações e orientações para os profissionais da classe contábil, visando fortalecer a conformidade com a legislação vigente. Fui eleita para o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração do Estado da Bahia (Confoco/BA) por três mandatos consecutivos (2017-2019, 2019-2022 e 2021-2023), onde coordenei a Comissão Técnica de Normas e Procedimentos, participando da criação de instruções normativas, do Plano Estadual de Capacitação sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e do *Estatuto de Associações das OSCs*<sup>1</sup>, entre outras iniciativas de destaque no Brasil.

Em 2019, através da equipe do ELO Ligação e Organização, Camila Veiga e Cristina Costa, assumi a assessoria técnica do Projeto de Fortalecimento e Regionalização da Plataforma MROSC, financiado pela Comissão da União Europeia. O que me levou a espaços de representação nacional da agenda MROSC. Em 2023, assumi a vice-presidência do Confoco nacional, dividindo a função com Laís Lopes, representando o Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (Neats).

Seguir nessa trajetória é persistir na jornada enfrentando agora o desafio crucial de transmitir ao poder público a verdadeira magnitude e impacto das OSCs. Embora as demonstrações contábeis ofereçam uma visão importante, muitas vezes podem não captar integralmente o valor e a profundidade das ações desenvolvidas. Desse modo, é fundamental que o poder público compreenda que, por trás de cada número, há vidas impactadas, comunidades fortalecidas e problemas sociais enfrentados de frente. Nosso papel como profissional de contabilidade transcende as planilhas e balanços; é sobre contar a história das

---

<sup>1</sup>Disponível em: <http://www.confoco.serin.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Cadernos-MROSC-BA-Estatutos-de-Associa%C3%A7%C3%B5es.pdf>

OSCs, destacando os resultados tangíveis e intangíveis, e de como elas promovem a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

**ARAÚJO, Candice Ferreira de. Democratização das políticas públicas no Brasil – Matriz MROSC – a análise de editais de chamamento público no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.**

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Elizabeth Matos Ribeiro. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2023.

**RESUMO**

A Lei nº 13.019/2014 é parte integrante da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e visa estabelecer diretrizes para a relação entre Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a Administração Pública. Embora proporcione maior segurança jurídica e autonomia às unidades federativas, a implementação da referida lei enfrenta desafios, especialmente na etapa do planejamento, em que a simplificação e racionalização dos editais de chamamento público são prejudicadas. Esta pesquisa investiu em compreender o processo de simplificação dos instrumentos do MROSC como fundamental para a democratização das políticas públicas lideradas por OSCs. Entretanto, uma análise crítica sobre os instrumentos do chamamento público reconhece que o princípio da racionalização que fundamenta a gestão pública pode conflitar com o processo de simplificação previsto no MROSC. O domínio da lógica de dominação burocrática pode, no processo de implantação da referida lei, dificultar a participação democrática das OSCs. Ao privilegiar esses conflitos, esta pesquisa priorizou questionar se os editais de chamamento público publicados pelo estado da Bahia atendiam o princípio da simplificação garantido pelo MROSC, assegurando, assim, o processo de democratização nas relações entre as OSCs e o poder público. Metodologicamente, foi utilizado como objeto empírico desse estudo a análise do Edital nº 02/2020, publicado pela Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social da Bahia (SJDHDS). Como resultado da análise desse edital, foi possível identificar as divergências existentes no instrumento relativas ao descumprimento do princípio da simplificação prevista na lei. Esse reconhecimento fundamentou os questionamentos apresentados por representantes da sociedade civil, os quais subsidiaram a manifestação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração do Estado da Bahia (Confoco/BA). Cabe ressaltar que a escolha desse edital como objeto único da análise teórico-empírica desta pesquisa se justifica em virtude dos relevantes impactos que este teve no contexto do processo de parcerias entre as OSCs e o estado da Bahia. A anulação desse edital, embasada nas recomendações da Procuradoria Geral do Estado (PGE), representou um ponto crítico na consolidação do MROSC na construção de bases democráticas das parcerias entre a

sociedade civil e o poder público. Dentre os principais impactos advindos da suspensão desse instrumento, cabe destacar a importância da conformidade legal com ênfase na garantia da simplificação e da transparência nos processos de seleção das parcerias. Como resultado desse estudo, foi construída e testada uma tecnologia social que visa contribuir para que as OSCs possam analisar o cumprimento dos princípios estabelecidos pelo MROSC nos editais de chamamento público. Com esse instrumento almeja-se também sensibilizar os servidores públicos responsáveis pela elaboração dos editais, contribuindo para o processo fundamental de mudança cultural necessária para garantir a implantação plena da agenda MROSC.

**Palavras-chave:** Gestão Pública; Participação e Controle Social; MROSC, Lei nº 13.019/2014; Organizações da Sociedade Civil; Confoco.

**ARAÚJO, Candice Ferreira de. Democratization of Public Policies in Brazil: MROSC Framework – An Analysis of Public Call Notices in the Context of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations.**

Advisor: Dr. Elizabeth Matos Ribeiro. 2023. Course Completion Work (Master's in Development and Social Management). School of Administration, Federal University of Bahia, 2023.

***ABSTRACT***

*The Law No. 13.019/2014 is an integral part of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC in Portuguese) agenda and aims to establish guidelines for the relationship between Civil Society Organizations (CSOs) and Public Administration. While it provides greater legal security and autonomy to federative units, the implementation of this law faces challenges, especially in the planning phase, where the simplification and streamlining of public call notices are hindered. This research focused on understanding the process of simplifying MROSC instruments as fundamental to the democratization of public policies led by CSOs. However, a severe analysis of public call instruments recognizes that the principle of rationalization, which underpins public management, may conflict with the simplification process established by MROSC. The dominance of bureaucratic logic in the implementation of this law may hinder the democratic participation of CSOs. By prioritizing these conflicts, this research sought to question whether the public call notices published by the State of Bahia adhered to the principle of simplification guaranteed by MROSC, thus ensuring the democratization process in the relationships between CSOs and public authorities. Methodologically, the empirical object of this study was the analysis of Public Call Notice No. 02/2020, published by the Secretariat of Justice, Human Rights, and Social Development of Bahia (SJDHDS in Portuguese). As a result of this analysis, it was possible to identify discrepancies in the instrument concerning the non-compliance with the principle of simplification established in the law. This recognition supported the concerns raised by Civil Society representatives, which in turn informed the statement issued by the Bahia State Council for Promotion and Collaboration (Confoco/BA). It is worth to highlight that the choice of this specific public call notice as the sole object of theoretical-empirical analysis in this research is justified by the significant impacts it had on the partnership process between CSOs and the State of Bahia. The annulment of this notice, based on recommendations from the State Attorney General's Office (PGE in Portuguese), represented a critical point in consolidating MROSC*

*and establishing democratic foundations for partnerships between Civil Society and Public Authorities. Among the main impacts resulting from the suspension of this instrument, the importance of legal compliance, with an emphasis on ensuring simplification and transparency in the partnership selection processes, stands out. As a result of this study, a social technology was developed and tested to help CSOs analyze compliance with the principles established by MROSC in public call notices. This instrument also aims to raise awareness among public servants responsible for drafting the notices, contributing to the necessary cultural shift required to ensure the full implementation of the MROSC agenda.*

*Keywords: Public Management; Participation and Social Control; MROSC, Law No. 13,019/2014; Civil Society Organizations; Confoco*

## QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 – Variáveis observadas – Administração Pública Gerencial e Societal.....                                    | 41  |
| Quadro 2 – Caracterização da pesquisa.....   | 114 |
| Quadro 3 – Etapas da pesquisa.....   | 115 |
| Quadro 4 – Inconsistências normativas no edital: parte 1.....  | 130 |
| Quadro 5 – Inconsistências normativas no edital: parte 2.....  | 132 |
| Quadro 6 – Inconsistências normativas no edital: parte 3.....  | 134 |
| Quadro 7 – Inconsistências normativas no edital: parte 4.....  | 135 |
| Quadro 8 – Inconsistências normativas no edital: parte 5.....  | 136 |
| Quadro 9 – Inconsistências normativas no edital: parte 6.....  | 136 |
| Quadro 10 – Inconsistências normativas no edital: parte 7.....   | 138 |
| Quadro 11 – Inconsistências normativas no edital: parte 8.....   | 141 |
| Quadro 12 – Inconsistências normativas no edital: parte 9.....   | 142 |
| Quadro 13 – Cabeçalho da Matriz MROSC .....  | 144 |
| Quadro 14 – Matriz MROSC – matriz para análise de editais de chamamento público no âmbito da Lei nº 13.019/2014..... | 145 |
| Quadro 15 – Matriz MROSC.....  | 147 |
| Quadro 16 – Limites da pesquisa.....   | 165 |
| Quadro 17 – Riscos da pesquisa.....  | 166 |

## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>18</b>  |
| 1.1 Problemática do tema-objeto e definição do problema de pesquisa.....  | 21         |
| 1.2 Objetivos.....  | 27         |
| 1.3 Justificativa .....   | 28         |
| 1.4 Estrutura do trabalho.....  | 34         |
| <b>2 BASES EPISTEMOLÓGICAS, TEÓRICO-METODOLÓGICAS E EMPÍRICAS DA PESQUISA.....</b>  | <b>36</b>  |
| 2.1 Discutindo as conexões entre os constructos da Administração Política e da Gestão Social .....  | 36         |
| 2.2 Discutindo os conflitos entre os conceitos e práticas da burocracia formal e a burocracia simplificada instituída pelo MROSC à luz da Administração Política e da Gestão Social ..... | 44         |
| 2.3 Reconhecendo as contribuições das Organizações da Sociedade Civil para a consolidação da democracia brasileira pós-Constituição de 1988 .....   | 55         |
| 2.4 Reconhecendo o papel da sociedade na construção da agenda do Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.....  | 71         |
| 2.4.1 A resistência da sociedade civil organizada.....  | 75         |
| 2.4.2 Fortalecendo o papel da sociedade civil durante a pandemia.....   | 80         |
| 2.4.3 A importância da institucionalização dos conselhos de fomento e colaboração .....   | 82         |
| 2.4.4 Um panorama sobre a atuação da Plataforma MROSC .....   | 84         |
| a) Governo federal .....  | 85         |
| b) Estados e Distrito Federal.....  | 87         |
| c) Municípios.....  | 91         |
| 2.4.5 A resistência da sociedade civil e a importância da Bahia na implantação do MROSC: análise dos avanços, limites e desafios a partir dos editais de chamamento público .....         | 94         |
| <b>3 CAMINHOS METODOLÓGICOS.....</b>  | <b>107</b> |
| 3.1 Justificativa da escolha do edital de chamamento público.....   | 109        |
| 3.2 Estratégias metodológicas .....   | 112        |
| 3.3 Definição das etapas da pesquisa.....   | 114        |
| 3.3.1 Estágio Docente – Roda de Diálogo MROSC.....  | 116        |
| 3.3.2 Residência social – Contribuições do Workshop para a Construção de Diretrizes para a Política Nacional de Fomento, Colaboração e Cooperação para a pesquisa.....                    | 117        |
| 3.3.3 Contribuições do III Seminário Internacional MROSC: “Parcerias Transformadoras para um Mundo Justo e Sustentável” para a pesquisa.....  | 122        |
| <b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....</b>  | <b>129</b> |
| 4.1 Apresentação da Tecnologia de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial: Matriz MROSC .....   | 144        |
| 4.2 Matriz MROSC – matriz para análise de editais de chamamento público no âmbito da Lei nº 13.019/2014.....  | 147        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>162</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>169</b> |
| <b>APÊNDICE .....</b>   | <b>175</b> |
| Termo de compromisso.....   | 175        |

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.019/2014 compõe o acervo dos instrumentos que integram o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e foi fruto de uma agenda política que envolveu a participação ativa da sociedade civil e do poder público com o intuito de estabelecer novas regras político-institucionais, organizacionais e administrativas, visando definir as inter-relações estabelecidas entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a Administração Pública brasileira. Esses avanços surgiram em resposta à falta de uma regulamentação especializada que atendesse às particularidades das ações desenvolvidas pelas OSCs, especialmente no que diz respeito à participação na elaboração e execução de políticas públicas. Essa ausência se configurou historicamente como uma barreira para que as OSCs desempenhassem o papel social relevante na efetividade da democracia no país por meio do atendimento das demandas da população.

A referida lei trouxe inovações significativas especialmente na redefinição dos regramentos que passaram a orientar as parcerias estabelecidas por essas organizações na concepção e implantação de políticas públicas. Conforme destacado por Storto (2014), sua implementação demanda a necessidade de controle sobre os recursos públicos repassados às OSCs, a garantia à liberdade e à independência dessas organizações. A ausência de uma regulação objetiva e clara capaz de orientar as relações formais entre o Estado e as OSCs dificultaram, portanto, os avanços necessários para a consolidação de uma gestão pública democrática que contasse com a participação efetiva e qualificada dos atores sociais. Desse modo, o MROSC foi concebido justamente para facilitar o cumprimento dessa fundamental missão, especialmente no que se refere à definição de novas competências para que o Estado e as OSCs se preparem para avançar juntos, visando o cumprimento dessa nobre missão em prol do alcance do ideal e do bem comum.

Nesse sentido, cabe destacar que os desafios que as parcerias entre o poder público e as OSCs têm revelado para cumprir sua missão legal e social só podem ser compreendidos em um contexto mais amplo da dinâmica sócio-histórica que fundamenta as complexas relações sociais entre os interesses da sociedade, do Estado e da economia (mercado). Santos e Ribeiro (1993), no artigo “A Administração Política Brasileira”, e Santos *et al.* (2009), no estudo sobre o processo de “Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva Neoliberal”, contribuíram para uma compreensão ampliada e contextualizada das transformações ocorridas no Brasil no período de 1930 a 2002. Os referidos estudos, além de situarem as mudanças no

papel do Estado e suas interações com a sociedade e o mercado, fundamentaram a escolha do referencial teórico-analítico e metodológico ancorado nos constructos da Administração Política e da Gestão Social.

Esses subsídios foram essenciais para o desenho da Matriz MROSC, cujo objetivo era analisar de forma crítica a concepção que fundamentou a elaboração dos editais de chamamento público no contexto da Lei nº 13.019/2014. A matriz teórico-analítica deu sustentação ao desenho da Tecnologia de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial (TGS-DT) como uma ferramenta estratégica para verificar se os chamamentos têm seguido as diretrizes e princípios definidos na referida legislação. Vale ressaltar que a integração dessas perspectivas teórico-analíticas representa o esforço acadêmico desenvolvido por este estudo de estabelecer as bases interdisciplinares em cumprimento aos objetivos deste programa de mestrado.

Ao destacar esses aportes teóricos críticos próprios dos campos da Administração (gestão), espera-se compreender melhor as dificuldades e desafios que o poder público tem apresentado para implantar efetivamente a Lei nº 13.019/2014. Nesse contexto, o projeto de pesquisa parte da análise dos impactos que o governo do estado da Bahia tem demonstrado na formulação de editais de chamamento público, evidenciando as dificuldades de superação de uma cultura organizacional arraigada que persiste na preservação dos procedimentos tradicionais baseados no respeito às normativas burocráticas (que têm orientado as ações do poder público brasileiro desde os anos 1930), em detrimento do cumprimento das diretrizes da Lei nº 13019/2014.

Cabe destacar que a pesquisadora desempenhou um papel ativo para que o governo iniciasse a construção de um regulamento estadual ao integrar a coordenação da Plataforma MROSC Bahia, uma rede de OSCs protagonista nacionalmente dessa pauta. Essa participação desencadeou sua representação no primeiro e pioneiro conselho instituído em todo o estado. Esse engajamento profissional na política foi crucial para a escolha do Edital 02/2020 da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social da Bahia (SJDHDS), objeto empírico deste estudo. A escolha desse instrumento ganhou relevância pela repercussão assumida pelas ações de contestação feitas pelos atores sociais, que resultaram na anulação do Edital. Esse movimento representou um marco sociopolítico relevante ao dar voz às OSCs, que pontuaram as incongruências contidas no instrumento e impulsionaram a valorização do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (Confoco) como espaço legítimo de colaboração da relação do poder público com as OSCs. Diante da importância do papel político e técnico da

gestão do MROSC no estado da Bahia, a pesquisadora expandiu sua atuação em espaços nacionais voltados ao aprimoramento da legislação, alcançando a vice-presidência do Conselho Nacional, que também foi abordado como parte fundamental da pesquisa.

Com base nessa breve contextualização do tema, este projeto de pesquisa se propõe a demonstrar como a simplificação dos instrumentos do MROSC pode contribuir para uma maior democratização das políticas públicas e promover uma gestão pública mais participativa e transparente. Especificamente, buscou-se contribuir para o processo de simplificação das exigências estabelecidas pelo MROSC, garantindo, assim, uma maior eficiência e eficácia na gestão das parcerias entre o poder público e as OSCs. É essencial considerar, portanto, que o objetivo principal introduzido por esse novo regramento é garantir os mecanismos para o fortalecimento das cooperações necessárias entre os atores da sociedade civil e o Estado dirigido para favorecer a consolidação das bases de uma gestão pública democrática.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), observamos significativos avanços na consolidação da gestão pública democrática no Brasil. No entanto, essa trajetória tem sido marcada por desafios e limitações que demandam análise crítica e aprofundada desse processo. Parte-se do pressuposto de que a participação social tem a potencialidade de promover políticas públicas mais eficazes, visto garantir uma maior proximidade às demandas da sociedade, além de assegurar o respeito a um pilar constitucional. A participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos devem, portanto, orientar a aplicação e interpretação da lei em todo o território nacional, como destaca a cartilha *Entenda o MROSC*, publicada pela Secretaria-Geral da Presidência da República (2016).

Considerando esses aspectos fundamentais, esta pesquisa abordou um espectro abrangente de temas interligados que são cruciais para a compreensão e o aprimoramento da relação entre a sociedade civil e o Estado. Nesse sentido, explorou as lentes democráticas e a participação social de modo a destacar a importância desses princípios para uma governança pública mais inclusiva e representativa, com ênfase no exame crítico do papel da burocracia e suas disfunções. Com base nessa revisão, o olhar do estudo foi direcionado para a concepção e dinâmicas que têm orientado a administração pública à luz dos constructos da Administração Política e da Gestão Social/Societal, buscando delinear as nuances que têm orientado as relações da gestão pública com a sociedade. Para isso, o estudo examinou a evolução das relações entre a sociedade civil e o Estado, no Brasil, de modo a identificar as mudanças ocorridas ao longo

do tempo, suas implicações para a participação cívica e as potenciais transformações que poderiam ocorrer nas dinâmicas dessas relações.

Alicerçada na abreviada contextualização teórico-empírica delineada anteriormente, esta pesquisa se propôs a analisar a evolução e os desafios do papel da sociedade civil na gestão das políticas públicas no Brasil. O objetivo foi, portanto, compreender as transformações históricas e os desafios a serem enfrentados no contexto da Administração Pública brasileira, culminando na interpretação das mudanças produzidas pela promulgação da referida lei e os subsequentes desafios para sua implantação pelos poderes públicos nacionais. Essa abordagem histórica e teórico-empírica proporcionou, pois, uma lente analítica inovadora dirigida para examinar qual papel a gestão pública tem assumido para promover o desenvolvimento territorial, a partir do apoio à participação efetiva das OSCs nesse processo. Nesse sentido, é importante destacar que a pesquisa dedicou atenção especial ao papel do Confoco/BA, que se destacou ao assumir a agenda MROSC como central nas discussões entre os atores públicos e sociais, na construção conjunta das bases técnicas para a implantação dos instrumentos legais por meio dos chamamentos públicos.

### **1.1 Problemática do tema-objeto e definição do problema de pesquisa**

Conforme destacado, o tema-objeto empírico deste projeto de pesquisa são as parcerias celebradas entre o Estado e as OSCs, dando destaque para a experiência inovadora do governo do estado da Bahia. Como já assinalado, essas novas modalidades de cooperação emergiram como uma resposta às demandas sociais crescentes, após a promulgação e consolidação da CF 1988. Como estratégia para ampliar o nível de participação e controle social e garantir eficácia e efetividade das ações públicas, o MROSC passou a garantir novas modalidades de participação das OSCs como instrumentos legítimos para ampliar a capacidade de ação do Estado, por meio do envolvimento direto da sociedade civil na concepção e gestão de políticas públicas. Esse reconhecimento formal legitimou essas organizações como fundamentais para o apoio nas etapas de formulação, execução e monitoramento de políticas públicas. O propósito dessas novas possibilidades de parcerias é, portanto, contribuir para a promoção do bem-estar social, garantindo a concepção de uma gestão pública democrática que possibilite ao Estado realizar ações sociais mais assertivas através da participação efetiva da sociedade civil.

A Lei nº 13.019/2014 emerge, portanto, com o objetivo e desafio de promover inovação na Administração Pública ao garantir o aprimoramento dos instrumentos de parcerias celebrados com as OSCs. Com base nessas novas ferramentas jurídicas, técnicas e políticas, o poder público assume um novo e relevante papel social para o exercício pleno da participação e controle social sustentado nos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade (transparência), interesse público, economicidade, eficiência e responsabilidade pública (Brasil, 1988). Mas é fundamental ressaltar que o novo marco regulatório trouxe uma novidade importante a esses princípios constitucionais, relativa à necessidade de simplificação dos processos burocráticos cujo objetivo é garantir a participação plena das OSCs nos editais de chamamento público. Conforme apresentado neste estudo, o respeito ao princípio da simplificação tem sido um dos principais impeditivos da implantação plena da referida lei. Como resultado desse conflito (que revela problemas próprios da cultura organizacional da Administração Pública), observa-se diversos problemas que persistem nos editais de chamamento público oriundos da dificuldade de os agentes públicos respeitarem o imperativo da simplificação.

Para compreender o papel desse novo Marco Regulatório, é essencial compreender o contexto adverso no qual este foi concebido e aprovado (entre 2014 e 2016), visto que a Administração Pública se encontrava em um momento de profundas turbulências econômicas, sociais e políticas. Esses conflitos produziram uma crise de governabilidade que resultou no processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em agosto de 2016. Apesar desse ambiente turbulento em âmbito nacional, o estado da Bahia sob o governo do partido dos trabalhadores, em 2016, avançou na regulamentação e institucionalização do Confoco/BA. Esse conselho tem como objetivo central o fortalecimento das parcerias entre o Estado e a sociedade civil, por meio da promoção da transparência, do diálogo e do acompanhamento da implementação de políticas públicas.

Analisar a regulamentação do MROSC com base na experiência do estado da Bahia exige tomar como referencial teórico-analítico o debate clássico e atual sobre os conflitos entre racionalidades. O que implica refletir sobre o papel da burocracia ou dos padrões racionais de gestão na concepção e condução das dinâmicas entre sociedade-Estado-economia (mercado). Ao tomar o MROSC como objeto desse estudo admite-se ser uma relevante oportunidade para que a academia possa aprofundar o olhar sobre esse novo processo de gestão pública, com ênfase no reconhecimento das perspectivas societal e política. Esse avanço exige o desenvolvimento de estudos acadêmicos e técnicos comprometidos em identificar os avanços,

limites, desafios e potencialidades que esse novo marco trouxe para a ampliação da participação ativa da sociedade nas políticas públicas e, conseqüentemente, seus impactos nos processos de inovação da gestão pública.

Nesse sentido, considera-se que o MROSC abriu uma possibilidade real e potencial para qualificar o fortalecimento da sociedade civil, de modo a preparar as OSCs para atuarem no cumprimento do seu papel constitucional vinculado ao exercício do controle e participação social (Brasil, 2016). Segundo Lopes e Bezerra (2022), uma democracia fortalecida pressupõe a institucionalização de um ambiente regulatório favorável à existência e sustentabilidade de organizações sérias e competentes para o cumprimento do papel social, para garantir a consolidação de bases sólidas de uma gestão pública democrática no Brasil. Embora se reconheça os avanços notáveis e pioneiros na implementação do MROSC no estado da Bahia, após oito anos de sua regulamentação é possível observar que persistem desafios a serem superados. Dentre essas limitações destaca-se as seguintes: a insuficiente alocação de recursos para as políticas de capacitação dos atores públicos e sociais com base em suas inovações; a falta de integração das secretarias nas respectivas diretrizes; e a resistência burocrática do poder público estadual em adotar processos mais simplificados de chamamento e contratualização. Esse conjunto de problemas tem comprometido a eficácia da participação das OSCs na gestão de políticas públicas e impedido o pleno exercício da referida lei.

Dentre as principais dificuldades observadas nesse processo de consolidação do MROSC no estado da Bahia está a ausência nas prioridades do governo em incluir efetivamente, no planejamento estratégico e no Plano Plurianual (PPA), estratégias, diretrizes e metas voltadas para orientar as secretarias finalísticas na elaboração dos editais de chamamento público – incluindo outras atividades relevantes como as ações de capacitação continuada dos servidores públicos e dos atores sociais, conforme prevê a legislação.

Outra grande dificuldade tem sido, conforme já destacado, a qualidade dos editais de chamamento público, instrumento prioritário para viabilizar os processos de colaboração e fomento às OSCs baianas. Observa-se que a maior dificuldade na concepção dos editais tem sido assegurar o cumprimento das premissas de simplificação e racionalização desses documentos que são essenciais para garantir acessibilidade e eficiência no processo. Essas dificuldades se manifestam na definição de processos complexos e burocráticos (com base nos princípios e normativas da gestão pública tradicional), dificultando a participação efetiva das OSCs. Essa limitação gera como principal resultado impedimentos para a participação plena da

maioria das OSCs na gestão de políticas públicas, prejudicando a qualidade da oferta de serviços públicos para a sociedade, especialmente para a população mais carente.

Cabe ressaltar que as premissas de simplificação e racionalização dos instrumentos de chamamento constam no art. 63 da Lei nº13.019/2014. Em pesquisa recente realizada por Holanda (2021) sobre a experiência de implantação do MROSC no estado da Bahia, foram identificados casos que revelam que a maioria das parcerias estabelecidas tem descumprido o que regula a lei, principalmente no que diz respeito aos problemas relacionados a repasses de recursos e prestação de contas. Ao analisar os editais divulgados pelo governo do estado da Bahia, esse estudo identificou problemas também na qualidade de elaboração desses instrumentos, observando que são extensos, de difícil compreensão e afastam-se das diretrizes definidas pela própria norma.

A questão central do MROSC reside, portanto, na provisão compartilhada de serviços por meio das parcerias entre o Estado e as OSCs, sendo essa colaboração fundamental para a construção de uma gestão pública democrática. Embora a elaboração dos editais seja um componente crucial para viabilizar essas parcerias, observa-se que o cerne do MROSC é a promoção da participação ativa e colaborativa da sociedade civil no desenvolvimento e execução de políticas públicas.

Com base nessa contextualização, observa-se que, desde a promulgação da CF 1988, houve avanços importantes na criação de instrumentos legais voltados à regulamentação dos mecanismos jurídicos e normativos necessários para consolidar as bases de uma gestão pública participativa. Trinta e seis anos após a promulgação da Carta Magna e dez anos após a publicação da Lei nº 13.019/2014, o Brasil tem avançado em um dos movimentos mais promissores para legitimar a participação efetiva da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas junto ao governo federal.

Esse avanço inclui o reconhecimento do compromisso formal, tanto político quanto institucional, do Estado em capacitar as OSCs para que desempenhem seu papel constitucional de controle e participação social na Administração Pública. Apesar desse progresso formal, a trajetória das parcerias ainda é marcada por desafios. Observa-se avanços e retrocessos devido às dificuldades que o poder público enfrenta para estabelecer mecanismos políticos e técnicos que garantam o pleno exercício da função constitucional das OSCs, de modo a colaborar na provisão de serviços e no fomento às iniciativas da sociedade civil, visando fortalecer a capacidade de ação pública do Estado.

De um lado, observa-se haver um choque das inovações trazidas pela agenda MROSC, apresentada nos próximos capítulos, em que a cultura organizacional do setor público tem gerado impedimentos tanto na etapa de formalização das parcerias, através da concepção tradicional de editais de chamamento, como na execução destas (especialmente no que se refere à etapa de prestação de contas). Por outro lado, observa-se que as OSCs também carecem de competências técnico-operacionais tanto no que se refere às especificidades da atuação junto ao Estado como em relação à capacidade de autogestão e gerenciamento; contudo, também precisam desempenhar um papel ativo na fiscalização e cobrança do cumprimento da Lei nº 13.019/2014. Isso significa que essas organizações não devem apenas se adequar às normas impostas pelo Estado, mas também devem ser agentes vigilantes, exigindo que as regras estabelecidas sejam implementadas de maneira justa e eficiente. Precisam fortalecer suas capacidades internas para gerenciar as parcerias e atender às demandas formais e também se preparar para assumir um papel político fundamental de garantir que o Estado respeite as normas estabelecidas, assegurando que suas inovações sejam realmente aplicadas. Esse novo papel das OSCs exige uma postura mais ativa, com ênfase no estabelecimento de diálogo, mas, em alguns casos, devem reivindicar que as barreiras culturais e burocráticas do poder público sejam superadas.

Isso implica que as OSCs, que recebem apoio do poder público, devem constantemente dedicar esforços para promover a formação e capacitação de seus colaboradores visando adequar-se aos requisitos legais e burocráticos inerentes às atividades governamentais. Conforme estipulado no artigo 7º da Lei nº 13.019/2014, é determinado que o processo de capacitação deve ser conduzido pelo poder público em colaboração com as OSCs. Estas, por sua vez, são conjuntamente convocadas para estabelecer e executar programas de aprendizado contínuo. Esses programas devem priorizar a preparação em todas as fases relacionadas à gestão de políticas públicas. Desse modo, para o alcance desse propósito, é essencial que as ações formativas sejam realizadas de forma conjunta, integrando gestores públicos e sociais para que juntos possam avançar nas mudanças culturais e burocráticas que o MROSC exige. Somente com o processo de integração gradual entre os atores será possível construir as bases do que a CF 1988 define claramente como uma gestão pública democrática no Brasil.

Nesse sentido, o alcance desse propósito exige uma articulação estreita com as universidades, especialmente as públicas, de modo a avançar nesse processo educativo urgente, envolvendo, portanto, as funções sociais essenciais que fundam a educação superior nacional, amparadas na indissociabilidade das ações de ensino, pesquisa e extensão. Isso implica enfatizar

que estabelecer os alicerces de uma sociedade democrática e igualitária no Brasil requer um esforço conjunto que vai além das mudanças no tempo burocrático, como os ciclos de mandatos ou governos. Conforme ressaltado por Santos (2004), as transformações socioculturais e políticas significativas demandam outra dimensão temporal da gestão pública, com ênfase na perspectiva societal baseada na concepção subjetiva do tempo que o autor denomina como “tempo social” (ou sócio-histórico).

Considerando uma perspectiva crítica dos fenômenos administrativos como fenômenos sociais, optou-se por analisar as dificuldades que o poder público tem revelado para garantir os princípios e diretrizes de simplificação, previstas na legislação – Lei nº 13019/2014, em seu art. 23º –, na elaboração dos instrumentos legais orientadores da participação das OSCs na gestão de políticas públicas. Cabe ressaltar que essa previsão visa contribuir para o processo de democratização da gestão pública mediante a garantia do exercício da participação e do controle social representados pelas OSCs. Dessa forma, o desafio desta pesquisa consistiu na necessidade de compreender como a simplificação dos procedimentos de gestão pode promover a democratização das políticas públicas e estimular uma gestão pública mais participativa e transparente.

Com base nesse cenário, foi definida a seguinte pergunta de partida que orientou o desenvolvimento desta pesquisa: **Como a simplificação dos instrumentos do MROSC tem influenciado a democratização das políticas públicas e promovido uma gestão pública mais participativa e transparente, considerando especialmente a concepção dos editais de chamamento público ancorados nos princípios e diretrizes estabelecidas na Lei nº 13.019/2014?**

Para responder a essa pergunta, foram levantados alguns pressupostos empírico-teóricos que auxiliaram na compreensão dos desafios enfrentados pelo poder público na implantação do MROSC. Esses pressupostos também contribuíram para o alcance do objetivo geral desta pesquisa, materializado na proposição da TGS-DT voltada para oferecer aos atores envolvidos na gestão do MROSC soluções para superar os obstáculos identificados:

- A simplificação dos instrumentos pode facilitar o engajamento das OSCs na participação efetiva da gestão de políticas públicas.
- A democratização das políticas públicas e a promoção de uma gestão pública mais participativa e transparente podem ser alcançáveis por meio da simplificação dos processos regulatórios relacionados às OSCs.

- A análise crítica desta pesquisa pode fornecer *insights* valiosos para gestores públicos e gestores sociais sobre como garantir que os editais de chamamento sigam as diretrizes estabelecidas pela lei.
- O desenvolvimento de pesquisas empírico-teóricas que aprofundem a análise das relações complexas e dinâmicas entre sociedade e Estado é essencial para promover uma gestão pública mais democrática e participativa.
- A participação social é um elemento fundamental para uma gestão pública democrática e eficaz, pois permite uma maior representatividade das necessidades e interesses da sociedade civil, o que implica reconhecer a relevância do MROSC nesse processo.
- A relação entre os editais de chamamento e as diretrizes da Lei nº 13.019/2014 pode afetar, significativamente, a forma como as OSCs interagem com o Estado.
- A Matriz MROSC para a análise dos editais de chamamento pode revelar lacunas ou desafios na implementação do MROSC e na participação das OSCs.

Esses pressupostos evidenciam que o MROSC, em conjunto com outros instrumentos legais, desempenha um papel crucial no fortalecimento do controle social e da participação democrática no Brasil. Embora ofereça uma análise sucinta de outros dispositivos legais, visto que a ênfase principal recai sobre a Lei nº 13.019/2014, esta pesquisa traz contribuições importantes, pois revela que alcançar plenamente os objetivos dessa nova legislação apresenta desafios significativos, reproduzindo, desse modo, uma cultura conservadora da administração pública para inovar suas práticas administrativas. Portanto, o propósito deste estudo foi contribuir para a consolidação das bases democráticas da sociedade e da Administração Pública brasileira por meio do fortalecimento das ações de colaboração, fomento e acordos de cooperação, impulsionados pelas iniciativas eficazes das OSCs acoradas no MROSC.

## 1.2 Objetivos

**Objetivo geral:** elaborar uma Matriz de Análise dos editais de chamamento público visando assegurar uma maior conformidade com a Lei nº 13.019/2014 e promover uma gestão pública mais transparente e participativa no âmbito das parcerias estabelecidas entre o poder público e as OSCs.

**Objetivos específicos:**

- Analisar a relação entre Estado e sociedade civil sob a perspectiva do MROSC, com ênfase na simplificação dos instrumentos regulatórios como meio de promover uma gestão pública mais democrática e eficiente.
- Identificar incongruências nos editais de chamamento público em relação às diretrizes da Lei nº 13.019/2014, com o objetivo de subsidiar a criação de uma matriz de análise que promova a simplificação e a racionalização dos procedimentos administrativos.
- Demonstrar como a simplificação dos instrumentos previstos no MROSC pode contribuir para uma maior democratização das políticas públicas, promovendo uma gestão pública mais participativa e transparente.

### **1.3 Justificativa**

A pesquisa buscou preencher lacunas significativas no entendimento das dinâmicas entre burocracia e democracia, com o objetivo de identificar discrepâncias e incoerências que possam comprometer a efetividade e transparência nas parcerias entre o Estado e as OSCs. A criação de uma matriz de análise dos editais de chamamento se justifica como uma ferramenta estratégica que poderá subsidiar a elaboração de futuros editais, assegurando, desse modo, maior conformidade com a legislação vigente, além de promover uma gestão pública mais eficiente e participativa. Dessa forma, espera-se que este estudo possa contribuir para a criação de um ambiente administrativo que respeite os princípios do Estado democrático de direito e da participação cidadã.

No âmbito teórico-analítico, esta pesquisa traz inovações ao privilegiar uma perspectiva interdisciplinar a partir dos constructos da Administração Política e da Gestão Social, abordagens que têm, na Escola de Administração e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS), uma base científica sólida. O uso dessas abordagens críticas do pensamento administrativo traz uma relevante contribuição para a compreensão e proposição de ações transformadoras para o alcance de uma administração pública mais inclusiva e responsável, alinhada com o cumprimento dos princípios da participação e da transparência. Considera-se, pois, que a associação das duas abordagens teóricas impulsiona uma reflexão crítica sobre os conflitos entre os processos de simplificação e racionalização da gestão pública e social, particularmente no que se refere aos dilemas entre os sentidos e significados de burocracia e democracia. É preciso reconhecer a importância da simplificação na gestão pública não como mecanismo que se contrapõe ao rigor legal exigido pelos fazeres e

saberes que competem ao Estado, mas como mecanismo inovador proposto pelo MROSC justamente para agilizar os processos, reduzir formalismos desnecessários e ampliar a participação social, sem perder de vista a qualidade técnica e o rigor das decisões políticas e técnicas da gestão pública e social.

A pesquisa também buscou suprir deficiências teórico-analíticas e históricas para uma compreensão crítica da evolução da Administração Pública brasileira marcada por dificuldades estruturais no processo de modernização e pelo aprofundamento das desigualdades socioeconômicas (Santos; Ribeiro, 1993; Santos *et al.*, 2004; Paes de Paula, 2007). Depreende-se das leituras dos citados autores que somente uma interpretação contextualizada permitirá uma compreensão aprofundada das relações sociais complexas que têm sido estabelecidas entre os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial e seus impactos na gestão das políticas públicas e especialmente nas relações com a sociedade civil organizada.

Com base nessa revisão conceitual e histórica, foi possível analisar criticamente as mudanças e desafios impostos pela CF 1988 e sua influência na legislação vigente, em especial a Lei nº 13.019/2014. O projeto de pesquisa almejou, pois, trazer contribuições relevantes no campo dos estudos sobre gestão pública democrática, particularmente no que se refere às parcerias entre o Estado e as OSCs, promovendo uma compreensão emancipatória dessas relações. A prevalência de abordagens burocráticas rígidas e pouco ágeis tem sido um obstáculo significativo para o avanço de práticas mais inclusivas e eficientes.

Nesse sentido, considera-se que, ao simplificar e racionalizar os processos de gestão pública, o governo pode ampliar a inclusão de pequenas organizações que, frequentemente, são excluídas dos processos decisórios e de participação por conta das barreiras burocráticas. Ao eliminar esses entraves, o governo não apenas democratiza o acesso a recursos públicos e oportunidades de colaboração e fomento, mas estimula a inovação e criação de soluções mais adequadas às realidades locais.

A pesquisa ganha relevância por evidenciar que a complexidade dos procedimentos administrativos frequentemente atua como um obstáculo significativo para a participação ativa de pequenas OSCs. Além disso, ao fomentar a participação dessas organizações, o governo promove uma gestão pública mais transparente e responsiva às necessidades da população. Essa mudança é especialmente importante em um contexto em que a colaboração entre Estado e sociedade civil se torna fundamental para a efetividade das políticas públicas. Portanto, o estudo privilegiou ressaltar a necessidade de se adotar uma abordagem mais inclusiva e simplificada

na gestão pública, destacando que a democratização das políticas públicas não se limita à criação de normas, mas também envolve a prática efetiva da participação social.

Em termos empíricos e tecnológicos, a pesquisa buscou produzir soluções práticas para superar esses entraves e fortalecer os laços entre o poder público e a sociedade civil. A prevalência de abordagens burocráticas tradicionais tem sido comumente associada a uma série de disfunções como rigidez excessiva, lentidão nos processos decisórios, falta de transparência e excesso de formalismo, os quais podem representar obstáculos significativos para a eficácia e eficiência na gestão das parcerias entre o Estado e as OSCs. Weber (2012) descreve a burocracia como uma forma ideal de organização em que a racionalidade formal e a autoridade legal são essenciais para garantir a eficiência. No entanto, ele também observa que a burocracia pode gerar uma “jaula de ferro”, em que a rigidez e a impessoalidade podem sufocar a criatividade e a flexibilidade, aspectos importantes para a inovação e adaptação, o que pode impossibilitar melhorias na eficácia das políticas públicas. Considerando os argumentos defendidos por esse pensador, pode-se inferir que essas disfunções burocráticas podem criar barreiras à participação democrática e dificultar a adaptação às demandas e dinâmicas da sociedade contemporânea, ressaltando a necessidade de uma abordagem mais flexível e ágil na implementação das políticas públicas relacionadas às parcerias com a sociedade civil.

Com esse esforço, buscou-se, portanto, identificar soluções potenciais para a superação desses graves obstáculos que podem se refletir em dificuldades burocráticas ou evidenciar problemas estruturais mais profundos nas relações sociais historicamente estabelecidas entre sociedade-Estado-economia (mercado), conforme apontado por Santos (1993), Santos, Ribeiro e Santos T. (2004), Santos *et al.* (2016).

Além disso, a desigualdade de acesso a recursos e oportunidades perpetua desigualdades sociais, enquanto a fragmentação das políticas resulta em intervenções inconsistentes e desarticuladas. A cultura de desconfiança também dificulta a colaboração, e a desconexão entre políticas e realidades locais compromete a eficácia das intervenções. A inadequação dos instrumentos legais e a falta de capacitação para as OSCs e funcionários públicos também limitam a implementação de políticas, enquanto a resistência à mudança impede a adoção de abordagens inovadoras.

Admitir que as dificuldades entre burocracia e democracia, como destacado por Merton (2003), podem ser sintomas de questões mais profundas – decorrentes tanto da formação social brasileira quanto das transformações impostas pelo capitalismo contemporâneo – implica

reconhecer que a complexidade dos desafios enfrentados pela sociedade brasileira não deve ser vista como problema isolado ou meramente administrativo, mas como reflexo de questões sociais mais profundas que permeiam as relações sociais históricas. Essas dificuldades podem ser entendidas como sintomas de uma formação social complexa, marcada por desigualdades e relações de poder que moldam a dinâmica social. No contexto nacional, fatores como a exclusão social, a desigualdade econômica e as disparidades regionais contribuem para um cenário em que a burocracia, muitas vezes, rígida e impessoal, se torna um obstáculo à participação democrática.

Além disso, a competição exacerbada, as pressões por eficiência e a busca incessante por resultados rápidos podem levar a práticas burocráticas que priorizam a eficiência em detrimento da inclusão e da transparência, dificultando a efetiva participação da sociedade civil nos processos decisórios. Nesse sentido, reconhecer essa interconexão exige uma análise crítica que leve em conta a intersecção entre a estrutura burocrática e as condições sociais e econômicas. Para abordar efetivamente os problemas de governança e participação, é essencial considerar a complexidade dos fatores que moldam a realidade brasileira e considerar a necessidade de reformas na burocracia, mas também a importância de transformar as relações sociais e econômicas que sustentam as práticas democráticas. Dessa forma, a busca por soluções eficazes requer um compromisso com a construção de um sistema que promova tanto a eficiência administrativa quanto a justiça social, permitindo que a democracia se torne mais acessível e representativa para todos os cidadãos.

Os fenômenos da globalização e mundialização do capital, especialmente a partir dos anos 1980/1990, colocaram o mercado como referência central na condução dos princípios da gestão pública e societal. Isso pode resultar em tensões entre a lógica burocrática, que se baseia na eficiência e na racionalidade técnica, e os princípios democráticos, que demandam maior participação e transparência.

Portanto, admitir essa relação complexa entre burocracia, democracia e as influências do capitalismo contemporâneo implica reconhecer a necessidade de abordagens que conciliam eficiência administrativa com princípios democráticos e valores sociais, visando à construção de uma sociedade mais justa, participativa e igualitária. Como afirma Tragtenberg (1997), as instituições devem buscar um equilíbrio entre a eficiência burocrática e a promoção da cidadania, de modo que as práticas administrativas não apenas sirvam aos interesses do Estado, mas também estejam alinhadas às demandas e necessidades da sociedade. Essa conciliação é

essencial para garantir que a burocracia não se torne um entrave à participação democrática, mas sim um facilitador da inclusão e da justiça social.

Nesse contexto, o Edital 02/2020 da SJDHDS, escolhido como objeto empírico deste estudo, se destaca não apenas pela sua anulação, mas pelo seu impacto significativo junto ao contexto sociopolítico das parcerias entre o Estado e as OSCs no estado da Bahia. A revogação, fundamentada nas recomendações da Procuradoria Geral do Estado (PGE), se deu ao Ato de Anulação divulgado em 14 de julho de 2020 e representou um momento crítico das parcerias, revelando os desafios e obstáculos enfrentados nas relações público-privadas, assim como ressaltou a necessidade de conformidade legal e transparência nos processos de seleção e gestão das parcerias. Além disso, serviu como um alerta sobre a importância de garantir que as normas e procedimentos sejam seguidos rigorosamente, a fim de fortalecer a confiança entre o governo e a sociedade civil, essencial para a eficácia e sustentabilidade dessas colaborações.

A criação de Matriz MROSC como TGS-DT pode subsidiar a elaboração de futuros editais e assim garantir uma maior conformidade com a legislação vigente, promovendo uma gestão mais eficiente e participativa. Estima-se que esse instrumento contribuirá significativamente para a promoção de uma Administração Pública mais democrática e transparente, alinhada com os princípios do Estado democrático de direito e da participação cidadã.

Além disso, a pesquisa visou fomentar a reflexão sobre os conflitos entre simplificação e racionalização nos dilemas entre burocracia e democracia. A simplificação na gestão pública desempenha um papel fundamental na promoção da eficiência, transparência e participação cidadã. A racionalização dos processos e procedimentos administrativos é essencial para lidar com a crescente complexidade dos desafios contemporâneos enfrentados pelo Estado. Nesse caso, simplificar significa reduzir a burocracia desnecessária, eliminando etapas redundantes e agilizando os fluxos de trabalho.

Essa abordagem não apenas melhora a eficiência operacional, economizando tempo e recursos, mas também promove a transparência, tornando os processos mais compreensíveis e acessíveis para todas as pessoas e as organizações da sociedade civil. Ao simplificar, o governo pode aumentar a participação cívica, permitindo que mais pessoas se envolvam no processo de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas. No entanto, essa simplificação não deve ser vista apenas como uma solução técnica; ela requer uma reflexão crítica sobre as barreiras estruturais que historicamente têm limitado o acesso à participação. É fundamental considerar que a simplificação dos processos realmente se traduz em uma maior inclusão e

representação; ou seja, na prática, não apenas favorece aqueles que já possuem mais recursos e conhecimento.

É essencial que o governo implemente mecanismos que garantam que a simplificação não comprometa a transparência e a *accountability*, mas, ao contrário, fortaleça a democracia ao promover um espaço de participação efetiva e equitativa para todos os cidadãos. No entanto, é essencial reconhecer que a simplificação não deve comprometer a racionalidade ou a qualidade das decisões administrativas, e sim deve ser orientada pela busca de um equilíbrio entre eficiência e rigor técnico, garantindo que os princípios da Administração Pública, como a legalidade e a responsabilidade, sejam preservados.

No entanto, quando a burocracia é excessiva, isso pode afastar a participação das pequenas organizações, muitas das quais não possuem recursos para manter um quadro qualificado para lidar com os procedimentos burocráticos exigidos, visto que são muito onerosos. Treinar funcionários para lidar com exigências burocráticas complexas pode representar um custo significativo, especialmente para organizações com recursos limitados. Isso pode resultar em uma exclusão involuntária dessas organizações das oportunidades de colaboração com o Estado, reduzindo a diversidade de vozes e perspectivas na formulação de políticas públicas.

Por exemplo, exigências exacerbadas de documentação, editais extensos e processos complexos podem sobrecarregar essas organizações, impedindo-as de participar de parcerias com o governo. Ao simplificar os processos de seleção, tornando os requisitos menos complexos e os procedimentos mais ágeis, é possível facilitar o acesso de pequenas organizações a oportunidades de firmar parcerias com o Estado. Portanto, ao promover a simplificação na gestão pública, é essencial considerar o impacto nas pequenas organizações e buscar equilibrar a necessidade de garantir a conformidade legal com a de facilitar a participação cívica. Isso pode ser alcançado por meio de medidas como o desenvolvimento de guias simplificadas, a disponibilização de assistência técnica e o estabelecimento de processos mais flexíveis e adaptáveis às capacidades das organizações da sociedade civil.

Por fim, cabe ressaltar, conforme destacado no prefácio desta dissertação, que profissionalmente este projeto de pesquisa assume relevância pelo fato de a pesquisadora Candice Ferreira de Araújo estar envolvida com esse tema-objeto desde 2002. Destaca-se ainda que a pesquisa tem relevância pelo potencial de sensibilizar servidores de qualquer esfera, especialmente aqueles responsáveis pela elaboração de editais, sobre a necessidade de uma mudança cultural alinhada à agenda MROSC. Profissionalmente, essa transformação pode

garantir maior conformidade com os princípios da Lei nº 13.019/2014, promovendo uma abordagem mais eficiente e colaborativa nas parcerias entre o poder público e as OSCs. Ao antecipar limitações e riscos preliminares, pondera-se que a análise de um único edital pode fornecer uma perspectiva limitada, e generalizações podem ser restritas.

#### **1.4 Estrutura do trabalho**

Esta dissertação foi estruturada em cinco capítulos, considerando esta introdução como capítulo 1 em que foram apresentadas a contextualização, problematização, objetivos e justificativa do estudo. No capítulo 2 apresenta-se a discussão do referencial epistemológico, teórico-metodológico e empírico que embasou a pesquisa, considerando as relações complexas entre a sociedade civil e o Estado, no Brasil. Para fundamentar este debate, a nível epistêmico e teórico-metodológico, foram explorados os aportes trazidos pelos constructos da Administração Política e da Gestão Social. Essa fundamentação teórico-crítica ampliou a interpretação dos papéis político, jurídico e administrativo (gestão) trazidos pelo MROSC, o qual emerge como instrumento fundamental para regulamentar/legitimar as relações fundamentais entre as organizações da sociedade civil e o poder público. Com base nesse arcabouço científico robusto foi apresentada uma reflexão crítica sobre o papel desse novo Marco Regulatório para a consolidação e avanços da democracia no Brasil, reconhecendo o papel da sociedade civil para a construção da agenda do MROSC. Com base nos conceitos centrais do projeto, foi apresentada, ainda neste capítulo, uma reflexão pontual sobre os conflitos estabelecidos entre os conceitos e práticas da burocracia formal (base da gestão pública moderna) e a burocracia simplificada no âmbito do edital de chamamento público previsto pelo MROSC, objeto central desta pesquisa.

O capítulo 3 expõe os caminhos metodológicos em que são apresentadas as estratégias e procedimentos metodológicos que guiaram a pesquisa, dando ênfase às vivências proporcionadas pelo componente curricular Estágio Docente e Residência Social.

No capítulo 4 são analisados e discutidos os resultados da pesquisa com base nas observações do pesquisador, dando ênfase às contribuições das atividades curriculares desenvolvidas durante a pesquisa, e é apresentada a grande contribuição deste estudo, materializada na Matriz MROSC como produto que evidencia a TGS-DT.

Por derradeiro, são apresentadas no capítulo 5 as considerações finais, em que são destacados os principais achados e entregas, confirmando o cumprimento dos objetivos específicos e indicando as limitações do estudo. Foram apontadas algumas sugestões para futuras investigações, apontando possibilidades de melhorias na TGS-DT e indicando uma agenda de futuros trabalhos acadêmicos sobre o tema, dando especial ênfase às contribuições trazidas pela perspectiva teórico-metodológica interdisciplinar, com base nos constructos da Administração Política e Gestão Social.

## **2 BASES EPISTEMOLÓGICAS, TEÓRICO-METODOLÓGICAS E EMPÍRICAS DA PESQUISA**

Esta seção tem como propósito apresentar as bases epistemológicas, teórico-metodológicas e empíricas que sustentam o desenvolvimento desta pesquisa, destacando o percurso adotado para analisar o objeto de estudo, os marcos normativos e as práticas administrativas relacionadas às parcerias entre o Estado e as OSCs no contexto do MROSC. O capítulo foi estruturado em subseções que dialogam entre si, integrando aportes teóricos de diferentes campos do conhecimento com a realidade empírica investigada. A seguir, são apresentados as subseções e os referenciais que orientam as abordagens.

Na Seção 2.1, intitulada *Discutindo as conexões entre os constructos da Administração Política e da Gestão Social*, explora-se o diálogo interdisciplinar entre esses dois campos de conhecimento, que se mostram fundamentais para compreender os fenômenos administrativos enquanto fenômenos sociais e políticos. São destacadas as contribuições de autores como Santos e Ribeiro (1993), Santos (2004), Santos, Ribeiro e Santos T. (2009), Tenório (1998; 2006), Fischer (2012), França Filho (2008) e Boullosa (2016), entre outros, os quais fundamentam a análise crítica sobre a relação entre gestão, poder público e sociedade civil.

Na Seção 2.2, *Discutindo os conflitos entre os conceitos e práticas da burocracia formal e a burocracia simplificada instituída pelo MROSC à luz da Administração Política e da Gestão Social*, são examinadas as tensões entre os modelos tradicionais de administração pública e as inovações propostas pelo MROSC, com base em aportes de Weber (2012), Merton (2003), Paes de Paula (2007) e Tragtenberg (1997). Essa subseção busca demonstrar como a cultura burocrática tradicional pode se chocar com os princípios de simplificação e participação previstos na Lei nº 13.019/2014.

A Seção 2.3, *Reconhecendo as contribuições das Organizações da Sociedade Civil para a consolidação da democracia brasileira pós-Constituição de 1988*, se ancora em referenciais históricos e sociopolíticos que evidenciam o papel das OSCs na construção de um Estado democrático. São utilizadas contribuições de Dagnino (2010), Santos et al. (2017), Lopes e Bezerra (2022), entre outros, para evidenciar o avanço do protagonismo da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas.

Por fim, na Seção 2.4, *Reconhecendo o papel da sociedade na construção da agenda do Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*, são analisados os processos

históricos, políticos e sociais que permitiram a construção e o avanço da agenda MROSC no Brasil, com ênfase nos marcos normativos e nas experiências práticas de institucionalização, como o Conselho de Fomento e Colaboração (CONFOCO). Esta subseção dialoga com documentos oficiais, estudos de caso e relatos de experiências, articulando-os com os referenciais já citados ao longo do capítulo, de modo a consolidar uma análise integrada sobre o papel da sociedade civil e do Estado na implementação do MROSC.

Essa organização visa oferecer uma visão ampla e crítica das bases que sustentam a pesquisa, integrando teoria e prática e reafirmando o compromisso com uma gestão pública mais democrática, transparente e participativa.

## **2.1 Discutindo as conexões entre os constructos da Administração Política e da Gestão Social**

Ao explorar as contribuições interdisciplinares das teorias da Administração Política e da Gestão Social, constatou-se que esses construtos possibilitaram um melhor entendimento das relações sócio-históricas estabelecidas entre sociedade-Estado-economia (mercado), com ênfase na análise da origem e evolução da concepção e práticas da democracia liberal. Essas perspectivas epistêmicas e teórico-metodológicas assumiram relevância por permitirem compreender a “gestão” como fenômeno político que expressa relações sociais complexas.

Para a Administração Política, a gestão ganha relevo por representar o objeto científico desse campo do conhecimento. Essa teoria sustenta, portanto, que o propósito das ciências da administração (pública, empresarial e social) é definir os padrões de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição em um dado contexto sócio-histórico (Santos; Ribeiro, 1993; Santos, 2004; Santos; Ribeiro; Santos T., 2009). Nesse sentido, a gestão é definida como representação dos aspectos subjetivos e substantivos que qualificam a administração como um fenômeno social. Para os estudos da Gestão Social, o conceito de gestão também está associado aos aspectos substantivos que qualificam os fenômenos administrativos como fenômenos sociais, dirigidos, pois, para o atendimento dos interesses coletivos/do bem comum (Tenório, 1998; 2006; Fischer, 2012; França Filho, 2008; Cançado, 2011; Boullosa, 2016, entre outros).

Pode-se afirmar que os dois construtos (re)posicionam a gestão como representação de decisões políticas. Os teóricos da Administração Política sustentam que a gestão se manifesta, ontologicamente, como expressão dos interesses individuais e coletivos (definidos pela economia política como demandas sociais). A partir desse movimento da sociedade, o Estado passou a assumir, historicamente, o papel de interpretar essas demandas sociais para conceber

um projeto de nação/sociedade expresso nas ações de planejamento e concepção de políticas públicas. Com base na liderança do poder público, a economia social é mobilizada para implementar o projeto nacional e garantir o alcance da finalidade última desse esforço que é o bem-estar social (Santos, 2004; Santos; Ribeiro; Santos T., 2009).

A gestão social converge, em grande medida, com essa perspectiva crítica e ampliada defendida pela administração política ao privilegiar a gestão como fenômeno social marcado por valores e princípios sociais (Boullosa, 2014). Corroborando com essa interpretação, Tenório (1998), Fischer (2012), França Filho (2009), Cançado (2011), entre outros, reforçam o papel da racionalidade substantiva da gestão pública e social, com base em Weber (2012). O conceito de “gestão social”, mesmo tendo várias definições distintas, converge na defesa de que conceber e fazer gestão implica fazer escolhas individuais e sociais.

Ao reconhecer a complementaridade entre esses dois construtos teóricos, foi possível identificar interdisciplinaridade para atender os objetivos deste estudo, embora seja viável reconhecer singularidades nas bases onto-epistêmicas e científicas. No que se refere aos aspectos filosóficos e teórico-metodológicos, observa-se um maior avanço nos estudos da Administração Política que avançou na definição de outro conceito complementar fundamental de administração profissional. Santos (2004) sustenta que, enquanto compete à administração política definir uma concepção de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição (aproximando-se da economia política), cabe à administração profissional responder pela execução desse padrão de gestão. Com base nesse arcabouço filosófico e científico, o autor sustenta que os conceitos e práticas de “gestão” e “gerência” representam as dimensões política e técnica dos fenômenos administrativos, que são indissociáveis (Santos; Ribeiro; Santos T., 2009).

A teoria da Gestão Social revela alternativas epistêmicas e científicas próximas; porém, a depender do autor, observam-se distintas filiações. Tenório (1998) e Cançado (2011) se associam à teoria crítica com ênfase nas contribuições da Escola de Frankfurt, aproximando-se da Administração Política ao reconhecer o materialismo histórico como referência importante. Já Junqueira (2004) privilegia as contribuições trazidas por Weber (2012) com base no conceito de “ação social” e define o conceito de “gestão social” como gestão de políticas públicas. Fischer (2011) destaca o papel das interorganizações e do desenvolvimento territorial na concepção da gestão social. França Filho (2009) privilegia a abordagem sobre a economia e gestão solidária. Boullosa (2014) avança nos estudos axiológicos da gestão social dando ênfase

ao papel dos valores que fundamentam as políticas públicas. Existem outras contribuições relevantes desenvolvidas por diversos estudiosos do tema como Shommer e Boullosa (2011), Guerra e Teodósio (2014), Menon e Coelho (2019), Aguiar-Barbosa e Chim-Miki (2020), entre outros.

Ao comparar as duas abordagens teóricas foi possível reconhecer que a Administração Política traz avanços mais expressivos para os objetivos deste estudo ao definir duas dimensões complementares fundamentais para a compreensão dos fenômenos administrativos: a gestão e a gerência, embora a Gestão Social também tenha trazido contributos importantes. As inovações trazidas pela Administração Política possibilitaram que este estudo pudesse avançar em uma compreensão crítica sobre o papel da sociedade civil no movimento de redemocratização no Brasil, especialmente a partir dos anos de 1980, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988.

Ao possibilitar analisar as mudanças sociopolíticas e institucionais que resultaram na conquista de novos direitos sociais e políticos, foi possível perceber como as dimensões próprias da gestão e gerência (Santos, 2004; Santos; Ribeiro; Santos T., 2009) permitem avançar na interpretação crítica desse contexto. Foi possível reconhecer, portanto, a relevância do papel da sociedade civil nesse movimento que permitiu avançar para a promulgação do MROSC. Analisar o objeto de estudo desta dissertação a partir dessa perspectiva filosófica e científica possibilitou compreender os conflitos que têm marcado o processo de redemocratização do Brasil, expondo as históricas contradições entre os interesses econômicos liberais (patrimonialistas) e os valores e princípios democráticos. A CF 1988 revela essas contendas ao defender os interesses liberais e garantir o alcance de uma igualdade social possível. O resultado do embate entre os interesses políticos expressos na concepção da gestão pública e social são evidenciados nos desafios da implementação de políticas públicas transformadoras da realidade histórica complexa e excludente que tem marcado as relações sociais no Brasil.

Pode-se inferir que as abordagens dos diversos e relevantes estudos desenvolvidos nos campos da Administração Política e da Gestão Social contribuíram para os avanços apresentados nesta dissertação. Tais contributos ganharam relevo por possibilitarem ultrapassar as perspectivas tradicionais dos estudos da administração, que privilegiam aspectos mais técnicos em detrimento dos aspectos políticos. Esse entendimento permitiu fazer uma análise mais profunda das dinâmicas de poder, interesses e negociações que ocorrem no âmbito das

políticas públicas em que o Estado tem assumido maior destaque, em detrimento do papel que a sociedade conquistou, a partir da CF 1988. Como afirmam Santos e Ribeiro (1993), Santos *et al.* (2004; 2016; 2017), Dagnino (2010), entre outros, a centralidade do Estado na gestão de políticas públicas no capitalismo moderno e contemporâneo tem condicionado e subordinado o papel da sociedade nesse processo, apesar de os valores democráticos terem sido formalmente consagrados.

Desse modo, analisar o processo de democratização das políticas públicas no Brasil, a partir das contribuições do MROSC, exige compreender que o atual padrão de administração política do Brasil (e também do capitalismo contemporâneo) tem colocado o Estado como agente dos interesses da economia (mercado), em detrimento do atendimento dos princípios democráticos. Esse argumento defendido pelos citados autores permite afirmar que, apesar de o Estado ter o compromisso de atuar de forma estratégica, formulando e implementando políticas públicas para reduzir desigualdades sociais e promover o desenvolvimento sustentável, o que se observa é a falta de compromisso com esse propósito.

Essa abordagem ganha relevo quando se analisa a evolução dessas relações ao longo do tempo, dando especial destaque para o papel da participação social, que se intensificou no Brasil (a partir dos anos 1980) e passou a ser um elemento essencial na formulação e implementação de políticas públicas. O que significa considerar, conforme defendem Santos e Ribeiro (1993), Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Santos T. (2009), que a administração política não se limita a privilegiar os processos burocráticos em detrimento dos valores democráticos. Ao contrário dessa perspectiva conservadora, afirmam os autores que pensar um padrão de gestão pública e social exige, prioritariamente, assumir compromisso com a promoção dos valores democráticos, com a transparência e a responsabilidade da administração dos recursos públicos. O que implica garantir a participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios, criando um ambiente inclusivo em que a sociedade civil possa contribuir diretamente para a construção de políticas mais inclusivas e eficazes (Santos *et al.*, 2017, entre outros autores já destacados).

Além disso, os conceitos de administração política e de gestão social emergem como contributos científicos fundamentais para a concepção das bases de uma gestão e governança pública democrática, visto que representam abordagens mais participativas, colaborativas e orientadas para a promoção do desenvolvimento territorial sustentável. Tenório (2008) reconhece a importância da interação entre Estado, sociedade civil e mercado, como ressaltado por Santos (2004), na busca por soluções eficazes para os desafios sociais, enfatizando que esse

esforço deve refletir um processo colaborativo e democrático voltado para a construção de soluções compartilhadas entre os diferentes atores sociais.

Ao adotar como referencial teórico privilegiado os construtos da Administração Política e da Gestão Social, optou-se por um aporte mais abrangente das práticas e saberes administrativos que permeiam os padrões de gestão e governança pública aplicados à realidade brasileira. Essas abordagens possibilitaram, portanto, privilegiar uma análise crítica da gestão das políticas públicas, considerando não apenas os aspectos técnicos, como comumente tem sido destacado na literatura sobre o tema, mas privilegiando as dimensões políticas, sociais e culturais que influenciam e são influenciadas pela gestão pública e social. Defende-se que uma compreensão ampliada e integrada (envolvendo as dimensões da política e da técnica, da gestão e da gerência) contribui para o fortalecimento da democracia. Esse fortalecimento ganhou maior apoio com a promulgação do MROSC.

Os estudos desenvolvidos por Paes de Paula (2015) corroboram com as interpretações dos estudos desenvolvidos nos campos da Administração Política e da Gestão Social ao sustentarem que na década de 1980 emergiu no Brasil um novo referencial teórico-analítico para compreender as mudanças ocorridas após a promulgação da CF 1988. A autora destaca em suas análises as mudanças impostas às relações entre sociedade civil e Estado que deveriam garantir a modernização sociopolítica, político-institucional e administrativa-organizacional, com vistas a construir as bases da democracia no Brasil. Entretanto, apesar desse reconhecimento, concorda com os estudos críticos sobre o tema que ressaltam que, de maneira geral, as experiências têm indicado que a concepção e principalmente a implementação dos novos princípios da Administração Pública não tem contribuído para a consolidação dos valores democráticos.

Ao contrário dessa expectativa, observa corretamente Paes de Paula que os esforços empreendidos até aqui não têm reduzido os custos governamentais, conforme esperado pelo princípio da eficiência introduzido por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Reforça que essa ineficiência ocorre porque têm sido criadas novas camadas de burocracia, responsáveis por reorganizar o aparelho estatal e regulamentar as atividades transferidas para o setor privado e para a sociedade civil. Nesse sentido, ressalta a autora que a nova Administração Pública é vista como um mecanismo para promover os interesses de uma elite gerencial composta por altos executivos, consultores que atuam no setor público e escolas de negócios focadas no treinamento e desenvolvimento de gestores.

Com essas críticas, Paes de Paula define o conceito de gestão societal como uma proposta de conceber um novo padrão de gestão pública que precisa superar as limitações do modelo gerencialista (eficientista), dando destaque para a ampliação da participação social. Nessa direção, reforça que a nova Constituição e as complexidades das relações sociais exigem novos modos de gestão e organizações, que denomina de cogestão, que devem articular as inter-relações entre o Estado, a sociedade civil e o mercado. Defende o argumento de que a “gestão societal” seria uma alternativa para promover a participação social na gestão pública, visto que esse modelo permite que a sociedade civil participe das etapas de concepção e execução das políticas públicas, contribuindo para o desenvolvimento da democracia.

Dagnino (2010), assim como diversos outros autores, traz importantes aportes a essa discussão crítica sobre o papel do Estado no pós-Constituição de 1988, ao ressaltar a importância da participação cidadã como um elemento central para a consolidação da democracia no Brasil. Nesse sentido, considera-se que esse autor converge com os conceitos de administração política e gestão social ao destacar a necessidade de envolvimento dos diversos atores da sociedade na construção do projeto de nação. Desse modo, o autor propõe definir as possíveis interfaces e as delimitações entre os conceitos de gestão social, gestão pública e gestão privada/empresarial, de modo a contextualizar as análises do recente processo de democratização do Brasil. Ao integrar as múltiplas dimensões que conformam as relações sociais de produção do capitalismo global e brasileiro, Dagnino demonstra convergir com a teoria da Administração Política e se afastar dos conceitos clássicos de Gestão Social.

O quadro a seguir apresenta uma comparação entre os modelos de análise tradicional (Administração Pública Gerencial) e o proposto por Paes de Paula (2015) (Administração Pública Societal), destacando a participação social como um projeto político essencial para a consolidação da democracia.

Quadro 1 – Variáveis observadas – Administração Pública Gerencial e Societal

| TÓPICOS | Administração Pública GERENCIAL   | Administração Pública SOCIETAL  |
|---------|---|---|
| Origem  | Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense. | Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes. |

| TÓPICOS   | Administração Pública GERENCIAL   | Administração Pública SOCIETAL   |
|---|---|--|
| Projeto político  | Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.                      | Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão. |
| Dimensões estruturais enfatizadas na gestão               | Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa   | Dimensão sociopolítica   |
| Organização administrativa do aparelho do Estado          | Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais  | Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública   |
| Abertura das instituições políticas à participação social | Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular | Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular   |
| Abordagem de gestão                                       | Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público   | Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas                                 |

Fonte: Paes de Paula (2007).

Ao privilegiar o quadro comparativo elaborado pela citada autora, buscou-se demonstrar que a persistência do modelo gerencial impede mudanças na cultura política, preservando a forma tradicional de gestão e dificultando a implementação de controle social eficaz. Essa abordagem centralizada no processo decisório obstrui a construção de canais participativos e transparentes para o controle social, minando a efetividade esperada. O formato institucional do Estado, caracterizado por uma centralização excessiva, limita a participação popular no desenvolvimento e implementação de políticas públicas, resultando em uma falta de representatividade no núcleo estratégico do Estado.

De acordo com Paes de Paula (2007), a Administração Pública Gerencial posterga a adoção de práticas que atendam às especificidades do setor público e à demanda por participação popular. Ressalta, ainda, que o atual modelo de gestão pública gerencialista brasileiro precisa ser enfrentado para permitir que o Estado democrático de direito seja implantado em sua plenitude, conforme prevê a CF 1988. Nesse sentido, defende que essas transformações urgentes devem estar ancoradas na concepção e implementação de práticas

administrativas e sociais deliberativas que permitam que os cidadãos e a sociedade civil organizada participem ativamente nas decisões relacionadas à vida coletiva. Conclui-se que as experiências sociais permitem desencadear inovações na cultura política e na gestão do interesse público, fazendo o enfrentamento da ausência de vontade política e obstáculos burocráticos.

Mudar as políticas governamentais em direção a melhores práticas e finalidades sociais requer a promoção da participação social plena nos processos decisórios. Santos, Ribeiro e Santos T. (2009) defendem que, sem mudanças substanciais na concepção dos padrões de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição, não é possível definir instrumentos teórico-analíticos capazes de oferecer uma compreensão ampliada e contextualizada da realidade social e organizacional. Como consequência, reforçam que não é possível transformar as formas de administrar e conduzir as relações sociais e organizacionais, de modo a garantir níveis de desenvolvimento que atendam às demandas sociais.

Desse modo, afirmam os citados autores que o Estado, como ente fundamental na coordenação e regulação dos interesses individuais e coletivos, tem papel central na definição das prioridades e temporalidades para a execução de um dado projeto de nação/sociedade. O papel do Estado é entendido pelas teorias da Administração Política e Gestão Social e Gestão Societal como instrumento fundamental nas mudanças que precisam ser feitas no sentido de garantir a participação plena da sociedade na gestão das políticas públicas. Esse reconhecimento implica considerar que as transformações deverão ser realizadas de dentro para fora e de fora para dentro, considerando que o Estado representa, material, legal e politicamente, os múltiplos e complexos interesses sociais que conformam a sociedade.

Concluimos esta seção reforçando que, ao compreender as complexidades subjacentes aos fenômenos administrativos como fenômenos sociais carregados de subjetividade, os construtos da administração política e da gestão social possibilitam integrar os atos de pensar e agir (de gestar e gerenciar) como recurso teórico-analítico capaz de indicar soluções para o enfrentamento dos enormes desafios sociais que o Brasil precisa confrontar. Em outras palavras, Santos *et al.* (2017) reforçam que a dimensão da gestão, ao estar intrinsecamente ligada às relações sociais e políticas, transcende a mera aplicação de práticas técnicas, exigindo uma compreensão aprofundada das nuances filosóficas e científicas que permeiam seu exercício. A concepção e a proposição de ações voltadas para o aprimoramento da capacidade de gestão do desenvolvimento demandam uma ampliação da perspectiva epistêmica e teórico-analítica. Isso

se torna crucial para compreender as relações complexas e dinâmicas estabelecidas entre a sociedade, o Estado e a economia.

As duas abordagens destacam, pois, a relevância de compreender a sociedade em toda sua heterogeneidade, buscando estimular concepções e práticas inovadoras de gestão de políticas públicas que valorizem a participação cidadã e o diálogo entre os diferentes atores sociais (Santos *et al.*, 2017). Dessa forma, pode-se afirmar que a escolha desse referencial teórico crítico permitiu avançar nos estudos empíricos da pesquisa. Cabe ressaltar que, pelo caráter aplicado da dissertação, a discussão abreviada sobre um debate tão profundo exige que os interessados ampliem as leituras sobre as duas teorias destacadas como referencial central do presente estudo. As indicações das referências são uma importante ajuda para que possam conhecer melhor esse rico debate que se singulariza por ter origem no Brasil e no contexto da Escola de Administração da UFBA.

Por fim, ressaltamos que esses aportes foram fundamentais para a realização de uma análise dos conflitos existentes entre os valores da burocracia formal (perspectiva tradicional da gestão pública) e os valores defendidos pela simplificação burocrática prevista no MROSC, conforme é apresentado a seguir.

## **2.2 Discutindo os conflitos entre os conceitos e práticas da burocracia formal e a burocracia simplificada instituída pelo MROSC à luz da Administração Política e da Gestão Social**

A dominação é uma relação social de poder desigual e, segundo Max Weber (2012), existem três tipos puros de dominação legítima: a Tradicional, a Carismática e a Legal. Este define que a Tipologia Tradicional se refere à obediência por motivos de hábito, visto que tal comportamento já faz parte dos costumes dos grupos sociais enraizados na cultura da sociedade. Cita como exemplo a família patriarcal na qual os filhos obedecem aos pais por uma relação de fidelidade há muito estabelecida e respeitada. A Tipologia Carismática defende que a relação se sustenta pela crença dos subordinados nas qualidades superiores do líder, por dons sobrenaturais como a coragem e a inteligência inigualável. Define como exemplo dessa tipologia o papel de um líder religioso que consegue um grande número de seguidores apenas por meio de suas habilidades e conhecimentos pessoais. A Tipologia Legal afirma ser obediência às leis que garante a dominação, o que significa que um grupo de indivíduos se submete a um conjunto de regras formalmente definidas e aceitas por todos em cada contexto sócio-histórico; por exemplo, o empregado que acata as ordens de um superior, de acordo com

as cláusulas do contrato assinado. Mas o autor ressalta que as tipologias são recursos teórico-metodológicos para facilitar a interpretação das realidades dos fenômenos sociais, destacando que as relações de dominação são geralmente uma mistura de dois ou mais tipos.

Segundo Weber (2012), a ascensão da dominação racional-legal, tendo a burocracia como seu tipo ideal mais puro, foi fundamental para o estabelecimento do Estado democrático de direito. Nesse sentido, argumenta que a coexistência entre burocracia e democracia é uma realidade constante, desde que haja um equilíbrio adequado em seu campo de atuação. O segredo reside, pois, em compreender o papel da burocracia dentro da estrutura do governo democrático e não como mero formalismo. O pensador observou que o sucesso da organização burocrática como modelo organizacional era principalmente atribuído à sua superioridade técnica que permitia uma resposta mais rápida da administração diante das situações emergentes em cada contexto. O autor identificou que estabelecer competências, autoridades de comando, meios coercitivos e hierarquias rígidas, além de instituir regras gerais fixas e abrangentes, era a melhor maneira de organizar uma empresa. Essa estrutura tornava a organização mais reativa às demandas e controlava o comportamento dos funcionários.

Mas, ao longo do tempo, observa-se que essa estrutura organizacional complexa e hierárquica tem sido empregada para centralizar o controle e limitar a participação cidadã nas decisões políticas e administrativas, o que permite inferir que a burocracia pode criar barreiras burocráticas excessivas e procedimentos complexos, dificultando o acesso dos cidadãos aos serviços públicos e o exercício pleno de seus direitos. Mas é importante reconhecer que, embora a burocracia possa, por vezes, criar barreiras, sua estrutura também desempenha um papel essencial na garantia de ordem e previsibilidade administrativa. Os limites e desafios de sua aplicação têm sido frequentemente fruto de aplicação inadequada ou do descolamento da sua vinculação como instrumento que garante valores democráticos.

A persistência da burocracia como mecanismo de dominação do poder ressalta a importância contínua de se promover reformas e mudanças na estrutura e funcionamento do Estado, visando garantir uma administração mais eficiente, transparente e democrática. A busca por melhorias na eficiência da gestão pode gerar disfunções nas rotinas do cotidiano organizacional e, ao invés de ampliar a participação de novos atores sociais, especialmente os marginalizados, essas mudanças podem servir, sobretudo, para manter os privilégios dos atores já estabelecidos no poder. É necessário, portanto, aprimorar a burocracia ajustando regras e

controles para equilibrar a eficiência administrativa e garantir os princípios da participação plural dos diversos atores sociais.

Ainda de acordo com Weber (2012), a burocracia, enquanto modelo ideal de administração, caracteriza-se pela racionalidade, impessoalidade e pela busca de eficiência administrativa. Em seu desenvolvimento pleno, defende que ocorre a despersonalização, ou seja, a eliminação de elementos emocionais e pessoais, como amor, ódio ou preconceito, em prol de decisões baseadas exclusivamente em normas e disposições racionais. Essa objetividade é considerada uma virtude do sistema burocrático, pois garante imparcialidade e previsibilidade nas relações organizacionais.

Popularmente, o conceito de burocracia está associado à papelada, número excessivo de tramitação de processos e apego aos regulamentos. Merton (1970) aprofundou seus estudos teóricos sobre o tema dando ênfase aos riscos da ineficiência, criando o conceito de disfunções burocráticas. O autor destaca que as disfunções burocráticas decorrem de sua má aplicação e não de sua essência como modelo administrativo, destacando os seguintes fatores como causas das disfuncionalidades: internalização das regras e apego aos regulamentos, excesso de formalismo e de papelório, resistência, despersonalização do relacionamento, categorização como base do processo decisório e conformidade de rotinas e procedimentos.

Motta e Pereira (2003) corroboram os argumentos de Merton e afirmam que essa abordagem desumanizada é essencial para garantir igualdade e justiça nas interações administrativas, porém pode gerar consequências negativas, como a alienação e o afastamento das necessidades humanas dos agentes envolvidos. No contexto das políticas públicas, a eficiência, a racionalidade e a redução de custos são essenciais para o cumprimento dos seus objetivos. Contudo, a persistência de estruturas burocráticas tradicionais apresenta barreiras que dificultam a implementação de diretrizes previstas na Lei nº 13.019/2014, que busca simplificar e desburocratizar as parcerias entre o Estado e as OSCs. Apesar dos avanços propostos por essa legislação, as resistências estruturais das burocracias permanecem um desafio para a efetivação de suas disposições.

Com base nessas interpretações, pode-se concluir que a teoria da burocracia, apesar de oferecer vantagens como consistência e confiabilidade, pode encontrar limitações em contextos que demandam maior flexibilidade e inovação. No âmbito do MROSC, essas limitações tornam-se ainda mais evidentes, visto que o novo marco regulatório busca promover uma relação mais colaborativa e menos hierarquizada entre o Estado e as OSCs, algo que a rigidez

burocrática pode dificultar. A necessidade de adaptabilidade e de respostas ágeis, especialmente em contextos emergenciais ou inovadores, muitas vezes se choca com a estrutura engessada e centralizadora típica da burocracia. A necessidade de respostas ágeis e adaptabilidade exige um ajuste na aplicação da burocracia para que ela não seja percebida como um entrave. Portanto, enquanto a burocracia pode contribuir para a padronização e a segurança jurídica no âmbito da Administração Pública, no contexto do MROSC é essencial que essa abordagem seja equilibrada com práticas que promovam a participação ativa, a inovação e a capacidade de adaptação das OSCs para que possam atuar de maneira mais eficaz e alinhada com as demandas sociais contemporâneas.

Cabe ressaltar que a teoria da burocracia foi criada em um contexto no qual o Estado possuía uma configuração fortemente centralizada e hierárquica, refletindo as necessidades de uma época em que a padronização e o controle rígido eram fundamentais para o funcionamento das instituições. No entanto, a sociedade evoluiu, tornando-se mais complexa e demandando maior participação, transparência e inovação nas relações entre o Estado e seus cidadãos. A sociedade evoluiu, e a burocracia também deve se transformar para atender às demandas por maior participação, transparência e inovação nas relações entre o Estado e os cidadãos. Com essas mudanças, o Estado também precisa se adequar adotando novas formas de governança que equilibrem a eficiência da burocracia com a flexibilidade necessária para enfrentar os desafios contemporâneos. No contexto do MROSC, essa necessidade de adaptação é ainda mais evidente, já que a colaboração entre o poder público e as OSCs exige estruturas menos engessadas e mais abertas à participação social e à inovação, conforme previsto na Lei nº 13.019/2014.

Paula Storto (2014) aponta que o Estado brasileiro ampliou a interação com as OSCs após a promulgação da CF 1988 e afirma que nesse contexto é possível destacar quatro fases distintas, sob o ponto de vista da criação de normas voltadas ao tratamento das relações entre Estado e OSCs:

- Redemocratização (1988-1995): a Constituição de 1988 reconheceu as OSCs como protagonistas da sociedade civil e previu mecanismos para sua participação no Estado;
- Participação (1995-2002): foram criadas leis e programas que ampliaram a participação das OSCs na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas;

- Contratualização (2003-2016): o Estado passou a contratar OSCs para a execução de serviços públicos, ampliando a sua participação na prestação de serviços sociais;
- Controle e organização (2017-presente): o Estado passou a adotar mecanismos de controle e monitoramento da atuação das OSCs, visando garantir a transparência e a efetividade das parcerias.

A atuação da sociedade civil no decorrer desse tempo foi se fortalecendo e se tornando cada vez mais intensa. Segundo autora, a fase atual tem sido marcada pela busca de melhorias a respeito da organização administrativa, buscando estruturar o relacionamento do Estado com as OSCs, através do Programa MROSC, desenvolvido pela Secretaria-Geral da Presidência da República, no final de 2011, citado anteriormente. As novas diretrizes estabelecem definições e regras essenciais para parcerias, marcando uma transição significativa em relação às normas antigas que se aplicavam, exclusivamente, às transferências de recursos públicos em convênios envolvendo entes públicos.

O advento da obrigatoriedade de chamamento público para a seleção de propostas antes da formalização das parcerias introduz expressões familiares como edital, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, impugnação, dispensa, inexigibilidade, homologação, entre outras. Esses termos, embora associados tradicionalmente a processos licitatórios, agora são reinterpretados com uma lógica de simplificação e racionalização. Apesar da mudança de paradigma, os editais preservam elementos fundamentais da parceria, incorporando termos como metas, cronograma de desembolso, plano de aplicação, cumprimento de objetivos, execução físico-financeira, conta específica, realocação de recursos, contrapartida e prestação de contas. Esses conceitos continuam relevantes e presentes nas relações regulamentadas pela nova lei.

A conquista mais marcante reside na legitimação, no campo jurídico, mais especificamente do modo de atuação e intervenções das OSCs, reconhecendo a natureza específica, responsabilidades e controles. Esse reconhecimento destaca que as OSCs não se equiparam a empresas ou órgãos públicos e, portanto, requerem formalidades específicas para parcerias e acordos. Nesse contexto, a consolidação da gestão social específica representa um avanço normativo e jurídico significativo, promovendo uma compreensão mais clara e respeitosa das características distintas das OSCs.

No entanto, essa legitimação enfrenta desafios consideráveis, conforme abordado na publicação já mencionada anteriormente “Criminalização burocrática das organizações da sociedade civil” (Plataforma MROSC, 2023, p. 147), que aponta a burocratização excessiva como um entrave ao funcionamento das OSCs. A obra propõe uma tipologia que classifica a criminalização burocrática das OSCs em quatro grupos distintos, ilustrando os obstáculos que limitam suas atuações e comprometem suas autonomias no cumprimento das suas funções sociais:

1. Intimidação institucional: parte de uma estratégia de ataque às OSCs para diminuir o espaço cívico e identificável pela interferência excessiva do Estado na autodeterminação das associações;
2. Desmonte da participação social: conjunto de iniciativas que diminuem os espaços de participação social e influência nas políticas públicas, também visando à redução do espaço cívico com a supressão de espaços institucionais nos quais as OSCs são reconhecidas como representantes;
3. Emaranhado burocrático: condição que ocorre quando a interação entre OSCs e Administração Pública é excessivamente complexa e onerosa pela imposição de regras, procedimentos e regulamentos que criam barreiras desnecessárias;
4. Tratamento não isonômico: decorre pela aplicação de regras de forma não uniforme, entre diferentes pessoas jurídicas, em decorrência do desconhecimento das especificidades das OSCs.

O emaranhado burocrático permeia diversas esferas e representa um sistema intrincado de procedimentos, regulamentações e hierarquias que, frequentemente, dificulta a eficiência das instituições (como destacado por Merton), impactando a tomada de decisões, a execução de projetos e, até mesmo, o acesso a serviços básicos pela população. Nesse contexto, compreender as origens, os mecanismos e as possíveis soluções para o emaranhado burocrático torna-se essencial para promover melhorias na gestão pública e, conseqüentemente, na qualidade de vida das pessoas.

Storto (2014) defende que determinadas disfunções burocráticas dificultam a atuação das OSCs sugerindo que a complexidade regulatória e a falta de clareza nas normas contribuem para essa criminalização burocrática, criando um ambiente avesso à participação social e à promoção de políticas públicas efetivas. As principais características incluem procedimentos longos e custosos, regras complexas e sobreposição de informações conflitantes, especialmente

em processos administrativos complexos. O medo por parte dos agentes públicos e a falta de compreensão sobre as especificidades das OSCs também contribuem para esse problema, que pode surgir de interpretações restritivas de direitos ou conflitos de entendimento dentro da mesma instituição pública.

Além disso, a publicação anteriormente citada também aponta que as raízes desse emaranhado não estão apenas no formalismo excessivo das organizações públicas, mas também na centralização e na hierarquia dessas estruturas, dificultando, desse modo, a resolução das disfunções por parte do próprio órgão público. Além disso, as dificuldades não residem apenas no formalismo excessivo das organizações públicas, mas na ausência de estratégias de modernização e descentralização das estruturas, o que dificulta a resolução das disfunções. São apresentados três casos que ilustram como a burocracia se manifesta, especificamente nos casos 13, 14 e 15, que abordam, respectivamente, as seguintes questões: exigência de títulos, certificados e qualificações; pagamento da equipe de trabalho; e execução financeira e prestação de contas. A seguir, são detalhadas as informações adicionais sobre cada caso:

*Caso 13 - apresenta o modelo antigo de reconhecimento da natureza e/ou das atividades das OSCs, em que, geralmente, ocorre como condição para que um determinado direito seja exercido, exigindo requisição parlamentar e aprovação nas Câmaras Municipais ou nas Assembleias Legislativas, o que pode tornar uma prática clientelista e patrimonialista. De fato, tais condições impõem uma carga burocrática o que reforça a necessidade de mudança nesta relação com o Estado, a simplificação e a desburocratização, diretrizes da Lei nº 13019/2014 e ressalta que a existência das OSCs independe de uma autorização estatal. A análise inicial do primeiro ano de implementação do MROSC, conforme destacado no Guia de Orientações para Gestores Públicos e Organizações da Sociedade Civil da Associação Brasileira de ONGs, publicado pela Associação Brasileira de ONGs (ABONG) em 2017, revelou que alguns editais e decretos ainda persistem em exigir, de forma ilegal, títulos e certificados sem fundamentação para participação em certos processos (ABONG, 2017). Além disso, há interpretações que sugerem restrições indevidas para certas OSCs com qualificações específicas, impedindo-as de acessar recursos ou qualificações pertinentes. A situação descrita é um exemplo clássico da disfunção burocrática, resultante da multiplicidade de regulamentações em diferentes níveis federativos para diversas certificações, qualificações e títulos. É comum que um critério para a obtenção de um título específico se torne uma restrição absoluta para a obtenção do título, criando uma contradição que obriga as organizações da sociedade civil a fazer uma escolha entre um ou outro, mesmo que tenham direito legítimo a ambos. Essa situação geralmente não é intencional e está ligada à formalidade excessiva. Por um lado, a falta de uniformidade nos procedimentos para*

*a concessão de determinados títulos leva à criminalização, prejudicando a criação de um ambiente estável necessário para o desenvolvimento econômico e o exercício de direitos. Por outro lado, a simples exigência desses títulos, certificados e qualificações complexifica desnecessariamente uma relação que poderia ser mais simples, ágil e objetiva, alinhada à realidade das organizações da sociedade civil. Um aspecto especialmente sensível é a concessão de títulos de utilidade pública estaduais e municipais por Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas.*

*Caso 14 - apresenta os desafios decorrentes da complexidade de diversos atos normativos que abordam a questão da remuneração da equipe de trabalho e dos dirigentes. A falta de uma solução uniforme persiste, especialmente em parcerias que envolvem prestações continuadas ou cuja execução se estende por dois ou mais períodos fiscais. Isso dificulta o cumprimento adequado das obrigações trabalhistas dos funcionários e a provisão de recursos para situações de demissão, com ou sem justa causa. Um avanço significativo trazido com a Lei nº 13019/2014 foi o reconhecimento das pessoas físicas que atuam diariamente nas OSCs como profissionais dignos de proteção pela legislação trabalhista e cível, garantindo o cumprimento de todos os seus direitos como uma justa e legítima contraprestação por seu trabalho produtivo. Ou seja, a remuneração não é mais uma questão em debate, mas sim um direito inalienável, e a capacidade de pagar salários aos funcionários próprios da organização representa um claro reconhecimento do valor dos profissionais dedicados às causas estatutárias de suas organizações. A discussão sobre o pagamento dos direitos dos trabalhadores das OSCs envolvidos em projetos revela-se altamente simbólica, pois é comum que os funcionários dos órgãos públicos argumentem que as OSCs não podem incluir os custos com os direitos trabalhistas de seus colaboradores como despesas dos projetos. Basta lembrar os eventos beneficentes, como bingos, sorteios ou jantares, realizados por OSCs de assistência social que prestam serviços públicos à população desfavorecida para arrecadar fundos e complementar o pagamento de salários, décimo terceiro e férias de suas equipes. Além disso, quando os projetos são encerrados, frequentemente as OSCs enfrentam dificuldades financeiras para demitir a equipe conforme as normas da CLT, pagando as devidas verbas rescisórias. É crucial exigir ação por parte do governo para revisar essa prática, pois sua atuação, por meio de parcerias e projetos financiados por leis de incentivo, tem se tornado um instrumento para a precarização das relações de trabalho nas políticas públicas e para a extinção das OSCs. Paula Storto argumenta que a estrutura atual da administração das parcerias com as OSCs no Brasil é propensa a subjugar as organizações parceiras. Isso ocorre devido à falta de clareza sobre a remuneração das pessoas selecionadas via editais públicos, enquanto se estabelece uma forte responsabilidade jurídica sobre a equipe do projeto, sem aceitar despesas com direitos trabalhistas no encerramento do projeto. Essa dinâmica resulta em projetos bem executados pelo Estado, mas com possíveis glosas*

*de despesas com funcionários para as OSCs, além de litígios na Justiça do Trabalho. Storto enfatiza a necessidade urgente de uma reorganização mais eficiente por parte do Estado, abandonando padrões de relacionamento tóxicos que frequentemente prejudicam e desfazem seus parceiros.*

*Caso 15 - apresenta que as OSCs são obrigadas a seguir regras voltadas para o poder público, que impõem um regime jurídico inadequado, durante a execução financeira e nas prestações de contas das parcerias firmadas com a Administração Pública. Isso é considerado uma das principais razões para a revogação dos "convênios" e a adoção de instrumentos jurídicos específicos, como o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração (Lei nº 13.019/2014) ou mesmo os Termos de Parceria das OSCIPs (Lei nº 9.790/99). Apesar da existência de legislação específica para superar esse modelo, na prática, as exigências indevidas ainda persistem, como na forma de aquisição de bens e serviços como a imposição de procedimentos licitatórios para compras e contratações; além disso, a priorização do controle de resultados, prevista na Lei nº 13.019/2014, tem sido frequentemente ignorada pela Administração Pública. Entes públicos parceiros têm exigido, de forma ilegal, que as OSCs apresentem tanto o relatório de execução do objeto quanto o relatório da execução financeira na prestação de contas, invertendo a lógica estabelecida pelo novo regime jurídico de parceria entre as organizações e o Estado. Estudos, como o realizado pela ABONG em 2017 e a pesquisa da FGV Direito em parceria com o GIFE em 2020, evidenciam que muitos decretos regulamentadores estaduais e municipais estão em desacordo com a Lei nº 13.019/2014, especialmente em relação aos procedimentos de compras, contratações e prestações de contas das parcerias, o que impactam negativamente a atuação das OSCs e a eficácia das parcerias com o setor público.*

Outro fato que merece destaque nessa discussão foi a operação “Lava Jato”, iniciada em março de 2014, que destaca de maneira contundente a importância da responsabilização de agentes públicos em atos de corrupção, trazendo à tona uma rede de esquemas ilícitos envolvendo a Petrobras e grandes empreiteiras. Essa operação foi fundamental para expor a profundidade das relações corruptas entre o setor público e privado, e suas consequências refletem não apenas na esfera política, com prisões e investigações de altos funcionários e empresários, mas também no fortalecimento de discussões sobre transparência e *accountability* nas instituições brasileiras.

No entanto, enquanto a operação trouxe à luz a importância do combate à corrupção, também evidenciou os desafios relacionados ao excesso de normas e procedimentos, tanto no setor público como junto ao terceiro setor. Esse cenário complicou a atuação das OSCs, que enfrentaram um emaranhado de exigências legais e regulatórias que podem ser vistas como uma

forma de criminalização burocrática. Storto (2023) também analisa como essa complexidade regulatória, resultante do medo de implicações legais e de retaliações, gera um ambiente adverso, limitando a capacidade das OSCs de operar de forma eficaz.

Ademais, ressalta que essa operação gerou controvérsias em relação aos métodos utilizados, como prisões preventivas prolongadas e vazamentos seletivos de informações que alimentaram a desconfiança e a hesitação dos servidores públicos em adotar práticas mais transparentes. Esse “medo do servidor em mudar de cultura” reflete a relutância em modificar práticas enraizadas, dificultando a construção de um ambiente favorável à colaboração entre OSCs e a administração pública. Afirmar a autora que a mudança de cultura organizacional é um desafio significativo, especialmente em um contexto em que a corrupção estava profundamente arraigada no governo brasileiro. Conclui que as OSCs não apenas enfrentam barreiras burocráticas, mas também precisam navegar por um terreno de desconfiança e receios que podem comprometer sua atuação e efetividade.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) do padre Júlio Lancellotti e das Organizações Não Governamentais (ONGs) evidenciam momentos significativos de criminalização da prestação de serviços públicos por meio da sociedade civil, refletindo a persistente confusão entre o papel do Estado e o das OSCs. Conforme apontado no relatório da CPI das ONGs da Câmara dos Deputados, à medida que as investigações frequentemente abordam questões relacionadas à transparência e à gestão de recursos por parte das OSCs, também levantam debates sobre o impacto de tais ações na remuneração e no funcionamento das parcerias públicas (Câmara dos deputados, 2010). No caso do padre Júlio Lancellotti, sua atuação junto à Pastoral do Povo de Rua foi questionada em investigações que provocaram intensa polarização pública e foram apontadas como tentativas de criminalizar ações humanitárias.

Esses episódios têm produzido repercussões não apenas no âmbito das investigações criminais, mas também na legislação que regula as parcerias entre o Estado e as OSCs e enfrenta desafios relacionados à sua implementação (Abong, 2017). A criminalização dessas organizações pode comprometer avanços no campo da gestão compartilhada e na execução de políticas públicas por meio dessas parcerias, conforme defendido por Bresser-Pereira (1998). Pode-se concluir que, além de reforçar uma revisão das políticas de contratação e monitoramento de parcerias, essas medidas impõem a criação de mecanismos de prestação de contas e transparência. Em resumo, a ação contra o religioso sugere que a criminalização da

entrega de serviços públicos pode ter implicações significativas em diversos aspectos, incluindo a forma como o Estado conduz suas parcerias com OSCs e como garante a qualidade e a efetividade dos serviços prestados à população.

Pessoas como o padre Júlio Lancellotti, que tentam romper os ciclos de desigualdade e desconfiança, são punidas com uma exclusão repugnante por percorrer as ruas entre os excluídos, assim como inúmeras OSCs que atuam no apoio a populações vulneráveis. Quando essas iniciativas alcançam resultados positivos de inclusão, os efeitos não se propagam com a mesma rapidez que a exclusão. O padre Júlio é perseguido por ver o que outros fingem não ver ou, pior ainda, sequer percebem que não estão vendo. Além disso, a exclusão também pode estar relacionada a debates sobre políticas públicas e ações sociais, especialmente no contexto das relações. Em muitos casos, serviços públicos essenciais são prestados por OSCs em parceria com o Estado e podem incluir assistência social, saúde, educação, entre outros. A criminalização da entrega desses serviços pode ocorrer quando há falhas graves na gestão ou na execução desses contratos ou convênios, levando a situações como desvio de recursos, negligência no atendimento às necessidades da população-alvo, corrupção, entre outros problemas.

As últimas CPIs<sup>2</sup> envolvendo ONGs foram marcadas pela ausência de denúncias concretas de desvios de recursos por parte dessas organizações. Em vez disso, observou-se uma tendência de criminalização da atuação das OSCs, muitas vezes baseada em suposições ou generalizações infundadas. Apesar da ampla investigação sobre as atividades das ONGs, pouco ou nenhum indício de desvio de recursos tem sido apresentado. Essa falta de evidências concretas sugere que a narrativa de irregularidades nas OSCs pode ser motivada mais por interesses políticos ou ideológicos do que por fatos substanciais. Portanto, a insistência em criminalizar a atuação das OSCs sem provas sólidas de má conduta pode minar o trabalho dessas organizações e prejudicar os serviços vitais que prestam à comunidade. Ao invés de se concentrar em investigações amplas e inconclusivas, é fundamental que os esforços sejam direcionados para garantir a transparência, a prestação de contas e a eficiência na gestão das parcerias entre o Estado e as OSCs.

---

<sup>2</sup> <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/650835> <https://static.poder360.com.br/2023/12/relatorio-final-cpi-ongs-5-dez-2023.pdf>.

A criminalização burocrática que persegue as OSCs é um reflexo preocupante da ineficiência e do excesso de zelo por parte dos servidores públicos, agravada pelo impacto de operações, como a operação Lava Jato, visto punições com aqueles que falharam em fiscalizar parcerias entre o setor público e empresas privadas. Embora não existam evidências concretas de que as OSCs estejam envolvidas em esquemas de desvio de recursos, como demonstrado em diversas CPIs anteriores, é importante destacar casos emblemáticos como a CPI do padre Júlio Lancellotti, que ilustra também uma perseguição política infundada, evidenciando o tratamento desigual que essas organizações frequentemente enfrentam. Essa situação ressalta a necessidade de uma abordagem mais justa e equilibrada nas investigações que envolvem o terceiro setor, evitando estigmatização sem justificativa.

Além disso, a suspensão de repasses para OSCs, conforme previsto no Decreto nº 7.592/2011, e mencionado em capítulos anteriores, ilustra como a burocracia punitiva pode prejudicar o trabalho de organizações essenciais para o tecido social. A ausência de regras claras e específicas voltadas exclusivamente para as OSCs, somada à falta de uma estrutura organizada no governo federal, transforma as falhas administrativas estatais em justificativa para penalizar as organizações, que não têm responsabilidade sobre essas deficiências.

Como apontado na seção anterior, considera-se que as abordagens críticas que a Administração Política e a Gestão Social trazem sobre temas de interesse público contribuem para discutir os limites, desafios e perspectivas dos atuais padrões de gestão que o Estado tem assumido no trato com as OSCs. O debate histórico sobre o conceito e práticas burocráticas – ancoradas no princípio da eficiência legal defendida por Max Weber e outros pensadores – reflete uma concepção tradicional e conservadora de administração do capitalismo contemporâneo (Santos; Ribeiro, 1993; Santos, 2004; Santos; Ribeiro; Santos T., 2009; Tenório, 2008; Cançado, 2011, entre outros autores já destacados).

Ao privilegiar a discussão sobre os conflitos entre a concepção rígida de burocracia formal aplicada pelo Estado e a concepção inovadora de burocracia simplificada prevista no MROSC, considera-se que as bases epistêmicas e teórico-metodológicas que amparam este estudo permitem concluir que o desenvolvimento desta pesquisa apresenta inovações importantes nesse campo, embora, por tratar-se de uma dissertação de mestrado, não comporte o aprofundamento nesse debate. Mas, ao encontrar esse respaldo científico, foi possível definir elementos teórico-metodológicos consistentes que ancoraram a pesquisa empírica e deram à

TGS-DT (Matriz MROSC) apresentada como produto principal deste estudo a validação acadêmica exigida.

### **2.3 Reconhecendo as contribuições das Organizações da Sociedade Civil para a consolidação da democracia brasileira pós-Constituição de 1988**

Conforme já destacado anteriormente, ao promulgar a CF 1988, iniciou-se no Brasil uma nova fase nas relações entre a sociedade civil e o Estado, ancorada na consagração dos princípios democráticos que restauraram a cidadania e garantiram novos direitos políticos e sociais. Esses avanços possibilitaram a validação da participação e controle da sociedade na gestão das políticas públicas. Entretanto, em razão da cultura autoritária e do aprofundamento das desigualdades sociais advindas de um projeto de desenvolvimento socioeconômico concentrador, a transição para práticas sociais democráticas tem se revelado um processo lento e desafiador. O que exige da sociedade civil um posicionamento ativo com vistas a defender o cumprimento efetivo dos princípios constitucionais, especialmente os que garantem processos de gestão e governança pública comprometidos com a inclusão social.

Conforme tem sido amplamente discutido por estudos acadêmicos (Ribeiro, 2001; Bobbio, 1988; 1982; 1995; Arendt, 1981; 1997, entre outros), a construção de uma sociedade democrática não é uma tarefa fácil e rápida, mas exige mudanças culturais, sociais, políticas e institucionais ancoradas em valores e princípios sustentados nos interesses coletivos. Nesse sentido, a força dos regimes democráticos está assentada no papel ativo e efetivo da sociedade civil que, em articulação com o Estado, define, implanta e acompanha a dinâmica complexa que orienta as relações sociais de produção, consumo e distribuição, conforme definido pelas teorias da administração política (Santos; Ribeiro, 1993; Santos, 2004; entre outros estudos) e reconhecido pelos estudos da gestão social.

Ao reconhecer o papel fundamental assumido pela sociedade civil no processo de redemocratização no Brasil e na consolidação em curso do regime democrático, este projeto reconhece o papel que as OSCs passaram a assumir no Brasil, especialmente a partir dos anos 1990. Motivados pelo êxito do movimento político que resultou na promulgação da CF 1988, os movimentos sociais passaram a demandar uma maior e efetiva participação popular na gestão das políticas públicas. O reconhecimento da importância das OSCs como instâncias mediadoras entre os interesses sociais junto ao Estado cresceu ampliando os debates sobre o papel dessas organizações na construção e consolidação das bases de uma democracia sólida, comprometida

com as transformações da realidade social brasileira. O movimento pela democratização, aliado ao fortalecimento da participação social, impulsionou, desse modo, a criação de espaços institucionais voltados à colaboração entre a sociedade civil e o Estado (Gohn, 2011).

Nesse contexto, a agenda MROSC representou um passo significativo ao criar os instrumentos jurídicos, administrativos e arranjos organizacionais, de modo a estabelecer diretrizes claras para as parcerias entre as OSCs e o poder público que tivessem maior segurança jurídica, transparência e equilíbrio nas relações entre os interesses da sociedade civil e o Estado. O que significa que o MROSC assumiu relevância no movimento de democratização ao reconhecer as OSCs como agentes sociais fundamentais para o desenvolvimento e garantia dos direitos, por meio do fortalecimento da gestão das políticas públicas.

Entretanto, apesar do reconhecimento dos avanços político-institucionais proporcionados pelo MROSC, observa-se, ainda, enormes desafios para o processo pleno de implantação das parcerias entre as OSCs e o poder público. Entre as principais dificuldades estão os conflitos entre os conceitos de burocracia tradicional da Administração Pública e o princípio da simplificação dos processos de contratualização a serem celebrados entre as organizações e o Estado com base no MROSC (Storto; Lopes; Barbosa, 2023). Como principal divergência destaca-se o choque das culturas organizacionais que qualificam os modos de pensar e implantar a gestão de políticas públicas: enquanto o poder público está circunscrito ao cumprimento do princípio da legalidade – entre outros valores públicos –, a sociedade civil tem maior liberdade de ação, mas ao pretender atuar em nome do Estado precisa se adequar aos requisitos singulares do fazer do poder público. Nesse sentido, o MROSC buscou conciliar os interesses comuns da administração pública e das OSCs respeitando as singularidades que cada perfil de organização precisa responder, de modo a garantir modos/padrões de gestão de políticas públicas comprometidos com a consolidação da democracia e a promoção da inclusão social.

Ao contextualizar esses desafios, esta seção propõe-se a investigar as concepções filosóficas, ideológicas e teóricas que permitem compreender de forma crítica as dinâmicas que fundamentam as relações entre sociedade civil, Estado e economia (mercado) na sociedade contemporânea e brasileira, em particular. Conforme apontado pelos construtos da Administração Política e da Gestão Social, compreender as possibilidades de cooperação entre as OSCs e o poder público exige reconhecer como as relações sociais de produção têm sido estabelecidas e quais seus impactos na qualidade dos regimes democráticos (amparada nos

padrões das democracias representativas que emergem a partir da segunda metade do século XIX nos EUA e em diversos países europeus e que só alcançam as nações latino-americanas a partir da segunda metade do século XX).

Vale salientar que o resultado desses arranjos histórico-sociais que fundamentam as bases dos sistemas políticos contemporâneos define o nível da participação popular e a qualidade da democracia. Desse modo, a força/fraqueza dos regimes democráticos está atrelada aos impactos das interrelações complexas estabelecidas entre sociedade civil-Estado-economia (mercado). O que exige considerar a existência de estímulos ou obstáculos que vão determinar a força ou fraqueza da participação dos cidadãos na gestão de políticas públicas. Como aponta Boaventura de Sousa Santos (2002), a democracia participativa não se limita à criação de ambientes de deliberação, depende da acessibilidade que esses espaços assumem para garantir a participação de todos os cidadãos no debate sobre a “coisa pública” de modo a promover transparência e inclusão.

Ao analisar o recente e inconcluso processo de democratização no Brasil, é possível considerar que a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, especialmente nas áreas em que o Estado não chegava, remonta a movimentos históricos. Um exemplo dessas ações sociais pode ser encontrado na atuação da Igreja Católica que historicamente tem prestado assistência social à população excluída (especialmente os idosos e órfãos em situação de vulnerabilidade). Segundo Prado (2014), a Santa Casa de Misericórdia de Santos, estabelecida em 1543, considerada como uma das primeiras instituições sociais no país, desempenhou um papel essencial na assistência social em um período no qual o Estado tinha um papel limitado (nos moldes da concepção de Estado mínimo). Outras organizações e grupos religiosos também contribuíram, significativamente, para a assistência social, ao longo da história, refletindo uma tradição de solidariedade e apoio comunitário no Brasil. Essa atuação histórica mostra como a sociedade civil tem estado envolvida em áreas sociais fundamentais, complementando, desse modo, as funções do Estado.

A distribuição de alimentos, especialmente para a América Latina, por meio do programa “Alimentos pela Paz”, organizado pela Igreja Católica no período pós-Segunda Guerra Mundial, demonstra o papel social central da articulação das obras sociais católicas que tem promovido ações de solidariedade com destaque para o combate à fome e redução da pobreza no continente (Revista Cáritas Brasileira 50 anos, 2006). O referido texto destaca que essa política de assistência alimentar não apenas mitigou a fome, mas fortaleceu os laços

comunitários e promoveu ações de solidariedade que permanecem atuantes nos dias atuais. Ao trazer esses exemplos, cabe destacar que a atuação da sociedade civil se fortaleceu e se diversificou no Brasil nas últimas décadas do século XX, embora seja importante registrar que a maioria dessas organizações mantiveram um caráter assistencialista, mas observa-se que outras adotaram abordagens mais transformadoras, focando em ações dirigidas para a promoção do desenvolvimento socioterritorial.

Apesar do reconhecimento dos esforços pontuais liderados por OSCs, é importante reconhecer que, antes da garantia pela CF 1988 que consagrou a universalização dos direitos sociais, o acesso à saúde e educação eram privilégios limitados a poucos. Milhões de pessoas enfrentaram barreiras para obter atendimento médico adequado, enquanto suas condições de saúde se deterioravam sem qualquer esperança de garantia de acesso a uma assistência social universal e efetiva. No entanto, apesar desse cenário de precarização das políticas públicas, observa-se uma mudança significativa a partir da criação do Sistema de Seguridade Social, especialmente com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), que garantiu, pelo menos juridicamente, que todos os cidadãos teriam direito integral à política de saúde. Essa conquista tem possibilitado salvar muitas vidas e melhorado a qualidade de vida de parte expressiva da população vulnerável, proporcionando esperança e dignidade a milhões de pessoas. A universalização dos direitos à saúde é, pois, uma evidência do poder transformador das políticas sociais que tem garantido, progressivamente, bem-estar a todas as pessoas, cumprindo, desse modo, a finalidade do papel social do Estado.

Historicamente, o poder público no Brasil se limitava a cumprir um papel meramente formalista, ofertando poucos bens e serviços básicos à população; aprofundando, desse modo, as desigualdades sociais e deixando muitas comunidades desassistidas e vulneráveis. Conforme já destacado anteriormente, a partir da promulgação da CF 1988 há uma mudança significativa, visto que a nova Carta Magna, além de garantir os direitos fundamentais, reconheceu os direitos sociais como instrumentos centrais para a consolidação da democracia, restaurada em 1985.

Nesse contexto de relevantes transformações políticas e sociais na administração política do Brasil, observam-se avanços significativos nas relações sociais em que o Estado passou a assumir papel central como garantidor dos direitos fundamentais e sociais. Esses avanços redefiniram, pois, as relações entre a sociedade civil e o Estado, fortalecendo, consequentemente, o papel das pessoas que a compõem e das OSCs como atores centrais na gestão das políticas públicas. Conforme tem sido reconhecido por diversos estudos já

destacados anteriormente, a sociedade civil se fortaleceu a partir do papel central que teve no processo de redemocratização nos anos de 1980 (sob a liderança do movimento sanitarista).

Mas, como pode ser observado, o reconhecimento da sociedade civil como ator central para a consolidação da democracia tem sido lento, marcado por avanços e retrocessos. Nesse sentido, observa-se que somente a partir do século XXI, a partir de 2003 – momento em que os partidos de centro esquerda chegam ao poder –, há um esforço político e jurídico concreto no sentido de regulamentar o papel das OSCs como entes colaboradores e fomentadores da gestão de políticas públicas inclusivas. Nessa direção, foi promulgada a Lei nº 13.019/2014, o que tem sido considerado como um marco fundamental para o reconhecimento e fortalecimento das OSCs como agentes fundamentais para a promoção de políticas públicas dirigidas para o fomento da inclusão social.

Cabe ressaltar que a criação das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) marcou um passo importante no reconhecimento da sociedade civil na gestão pública. Considera-se que esses processos de regulamentações facilitaram a formalização de parcerias entre o setor público e as OSCs, ampliando, desse modo, as potencialidades da participação dessas organizações na gestão de políticas públicas. É importante destacar que essas relações foram marcadas por avanços, mas também recuos, visto que nos anos 1990 ocorreram várias denúncias de mau uso dos recursos públicos por meio de ONGs. Essa situação resultou na emergência de movimentos sociais e políticos em defesa da moralização com base em novos marcos legais, visando preservar as OSCs que tivessem compromisso ético com a coisa pública.

Nesse contexto, a Lei nº 13.019/2014 ganha relevo como um marco legal que conseguiu conciliar os aspectos formais com inovações necessárias em torno dos processos burocráticos que passariam a orientar as parcerias estabelecidas entre o Estado e as OSCs, com base no princípio da simplificação dos processos. Uma análise crítica dessa legislação permite observar que esse esforço foi fundamental não apenas por moralizar as relações entre a sociedade civil e o poder público, mas por trazer elementos que irão garantir maior eficiência na gestão de políticas públicas. Ademais, reafirma o papel das OSCs como agentes indispensáveis na promoção de ações públicas dirigidas para a promoção da inclusão social. A novidade que esse marco trouxe refere-se à redefinição das diretrizes para a celebração de parcerias por meio de um novo modelo de colaboração no qual as OSCs passam a ser vistas não apenas como

prestadoras de serviços (em substituição ao papel do Estado), mas como coparticipantes da gestão de políticas públicas.

Dessa forma, pode-se inferir que, ao longo da última década, as relações entre o Estado e as OSCs passaram por importantes transformações que passaram a exigir investimentos na concepção e implantação de novos padrões de governança pública. Essa articulação entre os atores sociais, gestores públicos e outros entes interessados devem garantir uma gestão pública mais inclusiva e colaborativa, capaz de atender/responder às demandas e expectativas crescentes da sociedade.

Ao considerar as transformações ocorridas nas relações entre as OSCs e o Estado a partir de 2014, observa-se um esforço para consagrar o princípio constitucional que garante a participação e controle social (conforme delineado no artigo 1º). Tal princípio confere, portanto, à população o direito de engajar-se na vida pública e exercer influência sobre as decisões governamentais. Mas para que esse valor público seja colocado em prática é fundamental que o Estado demonstre disposição para mobilizar, ouvir e levar em conta as demandas da sociedade civil de modo a garantir a participação plena e efetiva dos cidadãos e das OS que os representam.

Ao participar ativamente da gestão de políticas públicas, a população tem a oportunidade de garantir que as ações governamentais sejam condizentes com suas necessidades e interesses coletivos, proporcionando, desse modo, uma representação social adequada. Nesse sentido, Paes de Paula (2007), afirma que o respeito a esses princípios democráticos é essencial para garantir a eficácia e efetividade das políticas públicas, uma vez que serão mais adaptadas às realidades locais e às demandas específicas. A autora destaca, ainda, que a participação popular na gestão pública é fundamental não só para democratizar os processos decisórios, mas também para assegurar que as políticas sejam inclusivas e ajustadas às reais necessidades da população, promovendo transparência e uma gestão mais participativa.

Esses argumentos reforçam, portanto, a ideia defendida por Gohn (2019), ao propor que cada indivíduo, como ser humano, deve ser considerado na gestão pública e assumir um papel ativo no processo democrático. O citado estudioso destaca, ainda, que a participação social é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, pois permite que as vozes de diferentes grupos sejam ouvidas e consideradas na formulação de políticas públicas. Prossegue o autor reforçando que a execução de um projeto político inclusivo passa pelo compromisso em expandir a participação dos atores sociais na definição da agenda pública,

garantindo, assim, o estabelecimento de mecanismos adequados para o exercício pleno do controle social das ações do Estado sobre a gestão das políticas públicas por meio da criação de espaços públicos de negociação e deliberação. Gohn concluiu suas análises asseverando que o contexto político atual reconfigurou as bases político-institucionais das relações entre o Estado e a sociedade, integrando elementos de uma democracia representativa e participativa.

Mas diversos estudos internacionais e nacionais, conforme alguns já destacados, têm reforçado que a democracia é um regime político que se caracteriza pela assunção do poder de legisladores e executivos por meio de processos legais. O que pressupõe que todas as pessoas têm o direito de governar e serem governadas (de votarem e serem votadas), participando igualmente nas decisões de interesse coletivo, na criação/implantação das leis, assim como na gestão das ações governamentais e, principalmente, no controle social das ações públicas.

Ao considerar as possibilidades e os limites da partilha do poder, é possível reconhecer, portanto, os mecanismos político-institucionais, sociais, administrativos e organizacionais que regulam a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil por meio de diferentes alternativas de compartilhamento de projetos sociais. Nesse sentido, é fundamental reconhecer o papel ativo e relevante que a sociedade civil assumiu no processo de reconstrução da democracia brasileira. Essa atuação se expressou por meio de uma diversidade de vozes (multiatorialidade) e múltiplas perspectivas filosóficas e científicas (multidimensional), privilegiando a garantia de direitos fundamentais e sociais ancorados nas pautas que cada movimento social defendia. O que implica admitir que a sociedade civil assume um papel vital no processo de redemocratização não apenas na defesa de políticas públicas inclusivas, mas principalmente no papel crítico que assume na consolidação da democracia ao assumir o papel de questionar, desafiar e mobilizar o Estado quando necessário. Em muitos casos, as OSCs atuam como catalisadoras de novas abordagens e práticas sociais transformadoras, impulsionando a inovação e a melhoria da gestão e governança das políticas públicas.

Nesse sentido, é fundamental promover uma relação construtiva baseada no diálogo, na cooperação e no respeito mútuo entre os atores sociais e os gestores públicos. Reconhecer a legitimidade das múltiplas vozes da sociedade civil e garantir espaços efetivos de participação são, portanto, passos essenciais para fortalecer a democracia e promover uma governança mais inclusiva e responsável. Dentro desse esforço de promoção de uma maior integração entre o Estado e a sociedade civil surgem iniciativas voltadas para o aprimoramento da transparência e da prestação de contas na gestão pública.

Sobre esses avanços cabe ressaltar o esforço de regulamentar as relações entre o Estado e a sociedade civil, por meio da promulgação do Decreto nº 7.592/2011, que determina a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parcerias celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos. Considera-se que esse decreto foi um marco importante visto que foi promulgado com o intuito de estabelecer um conjunto de medidas voltadas para a avaliação e orientar a suspensão de repasses de recursos públicos às OSCs, buscando garantir, desse modo, a regularidade e a transparência na execução das parcerias. Vale destacar que o decreto surgiu em um contexto no qual a necessidade de controle e maior transparência (*accountability*) nas parcerias tornava-se cada vez mais evidente com vistas a fortalecer os mecanismos de controle social.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as OSCs não são meras executoras de políticas públicas concedidas pelo Estado, mas assumem papel de agentes sociais ativos que se posicionam como entes que questionam e desafiam o Estado de modo a garantir qualidade e efetividade na oferta de bens e serviços coletivos. A capacidade de questionar as decisões estatais é, pois, um elemento crucial nas sociedades democráticas, mas ganha maior relevo especialmente no Brasil, onde as necessidades sociais não têm sido atendidas de modo a reparar as desigualdades históricas e avançar no acesso a novos benefícios sociais. Ao considerar esses aspectos, observa-se que o Decreto nº 7.592/2011 estipulou exceções à suspensão dos repasses em situações críticas, a exemplo de programas de proteção a pessoas ameaçadas, projetos que apresentassem um histórico de execução adequada por pelo menos cinco anos e transferências destinadas a serviços integrantes do SUS. Essas exceções revelam, portanto, o reconhecimento do Estado da importância das OSCs na execução de serviços e bens públicos essenciais, apesar do estabelecimento de mecanismos de maior controle sobre as ações dessas organizações, visto tratarem-se de recursos públicos e exigirem transparência e responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

A promulgação desse decreto exigiu dos ministérios e órgãos públicos a observância de critérios específicos para a formalização de convênios, contratos e parcerias com as OSCs, tais como: a omissão no dever de prestar contas, o descumprimento injustificado dos objetivos dos convênios, o desvio de finalidade na aplicação dos recursos, o dano ao erário público ou a prática de outros atos ilícitos na execução dos instrumentos celebrados. No entanto, a maioria das parcerias analisadas pela CPI em 2010 fomentou a necessidade de aprimoramento na estrutura normativa e institucional das parcerias das OSCs com o Estado.

Como reação aos resultados positivos da avaliação das parcerias à luz do novo decreto que demonstrou que a maioria das OSCs atuam dentro dos princípios da legalidade e compromisso público, observa-se uma reação de descontentamento por parte das lideranças das OSCs sobre o posicionamento do governo. Esse incômodo foi explicitado na 4ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional (2011), em que foi apresentada uma moção de repúdio à suposta criminalização das ONGs, destacando a importância de proceder investigações rigorosas antes de penalizar, conforme preconiza a Constituição. O termo “criminalização” surge, portanto, quando diversos líderes sociais avaliam que práticas administrativas e legislativas desproporcionais e excessivas começaram a tratar as atividades legítimas e necessárias lideradas por muitas ONGs como suspeitas ou ilegais, criando um clima de desconfiança e constrangimento que poderia comprometer o trabalho essencial dessas organizações na promoção de direitos.

A Articulação do Semiárido (ASA), uma rede formada por mais de três mil OSCs de distintas naturezas, se posicionou<sup>3</sup> contrariamente à suposta criminalização, destacando seu histórico de mais de dez anos na promoção da transparência e na construção de uma nova identidade para a região do Semiárido, servindo de exemplo para outras localidades no Brasil e no mundo. A ASA defende, propaga e põe em prática, inclusive através de políticas públicas, o projeto político da convivência com o Semiárido. Esse movimento de resistência ressalta que a iniciativa de suspensão de repasses pelo governo federal reforça a percepção da criminalização apesar de a maioria das ONGs atuar dentro dos parâmetros estabelecidos pela CF e revelar uma importante contribuição para a efetivação da democracia. Ressaltam que quem mais perdia com essa interrupção eram as populações mais vulneráveis que necessitavam das iniciativas lideradas por OS para garantir sua sobrevivência e dignidade. Essa crítica e reposicionamento foram cruciais para que as decisões do governo fossem tomadas com cautela visando o fortalecimento das parcerias e a proteção dos direitos sociais, sem prejudicar, portanto, as pessoas que dependem das políticas públicas para viver.

Ao abordar os conceitos e práticas democráticas, cabe considerar que esse regime político revela diferentes perspectivas, o que exige contextualizar suas práticas sócio-historicamente, de modo a compreender os desafios que cada sociedade revela na concepção, implantação e consolidação desse regime. A experiência brasileira mostra, por exemplo, que a CF 1988 se inspirou na teoria liberal europeia que consolidou os princípios e valores da

---

<sup>3</sup> [Posicionamento da ASA.](#)

democracia representativa que emergiu a partir da segunda metade do século XIX. Como defendem os pensadores clássicos da filosofia política (Hobbes; Locke; Rousseau; Montesquieu; Tocqueville *apud* Weffort, 2011), os regimes democráticos representativos deveriam preservar os direitos individuais e as liberdades fundamentais, em detrimento da defesa dos princípios da igualdade e equidade (conforme defendido pelos filósofos clássicos gregos). Depreende-se que a lente liberal que tem legitimado os regimes democráticos ocidentais garantiu, primeiramente, os direitos civis para avançar, tardiamente, na defesa dos direitos políticos e direitos sociais.

Conforme pode ser observado na trajetória dos regimes democráticos contemporâneos, ancorados nos princípios e valores da democracia representativa, as bases desses sistemas políticos estão fundadas em eleições livres e transparentes e na implantação de governos limitados por leis e sustentados em instituições legítimas. Já a perspectiva da democracia participativa, também assentada nos princípios liberais clássicos, avança na defesa da participação e controle social pelos cidadãos. Nessa direção, pode-se inferir que a concepção dos regimes democráticos participativos está assentada na garantia da participação ativa e efetiva da população na gestão dos interesses públicos. Pode-se resumir que, enquanto o conceito e práticas da democracia representativa estão amparadas na eleição regular e legítima de legisladores e suas representações eleitas para tomar decisões em nome dos interesses dos cidadãos, a democracia participativa privilegia o envolvimento direto dos cidadãos nos processos de tomada de decisões liderados pelo Estado (Ribeiro, 2001; Bobbio, 1988; 1982; 1995; Arendt, 1981; 1997, entre outros).

Essa abreviada discussão sobre a origem e evolução dos regimes democráticos ganhou relevância para possibilitar uma compreensão contextualizada dos entrelaçamentos estabelecidos entre os dois sistemas políticos (representativos e participativos) nas sociedades contemporâneas, e no Brasil, de forma particular, possibilitou reconhecer o papel assumido pelas organizações da sociedade civil na consolidação da democracia. O desafio continua sendo o estabelecimento de uma conciliação possível entre os princípios da liberdade e da igualdade, considerando os interesses dominantes do capitalismo moderno e contemporâneo (Bobbio, 1986; 1995). Essa dificuldade histórica assume contornos mais ou menos dramáticos a depender do nível de desenvolvimento socioeconômico de cada nação. No caso das sociedades desenvolvidas observa-se uma trajetória mais equânime entre os interesses econômicos e sociais, expressa na garantia de parte expressiva dos cidadãos à renda e riqueza socialmente produzidas. Ao contrário dessa realidade, a trajetória das sociedades subdesenvolvidas ou em

desenvolvimento (como é o caso do Brasil) se caracteriza por dificuldades históricas de conciliar desenvolvimento econômico e social, o que explica as desigualdades sociais históricas que tendem a se aprofundar na atualidade.

Nas duas experiências históricas, observa-se o papel relevante assumido pela sociedade civil na defesa dos direitos fundamentais, políticos e sociais. Essa reflexão é central para entender as dinâmicas políticas e sociais que permeiam a tensão permanente existente entre a garantia de direitos individuais e a promoção de uma igualdade e equidade como base essencial para a garantia de uma democracia inclusiva. Em síntese, o reconhecimento dos conflitos que fundamentam as relações sociais de produção nas sociedades capitalistas modernas e contemporâneas, expressos nas dificuldades de harmonia entre liberdades e igualdade, é central para entender as dinâmicas políticas e sociais. Historicamente, a consolidação do Estado liberal de direito foi considerada como uma tentativa de reconciliar esses dois princípios fundamentais do capitalismo econômico e dos regimes sociais e políticos.

Ao reconhecer as bases histórico-sociais que tem fundamento, a emergência e evolução dos regimes democráticos liberais (em suas expressões de representação e participação) se inserem na discussão da agenda MROSC justamente ao evidenciar as tensões entre os princípios liberais e sociais (inclusivos). Utilizando os conceitos weberianos sobre tipologias de racionalidade, pode-se situar essa discussão a partir das inter-relações possíveis entre a racionalidade instrumental (econômica) e a racionalidade substantiva (social). Ao considerar que a sustentabilidade do capitalismo depende de elementos que garantam a coesão social, a perspectiva weberiana destaca os aspectos fundamentais a serem assumidos pelos indivíduos para o êxito do sistema socioeconômico. Nesse sentido, o pensador ressalta a necessidade de considerar de forma crítica como as estruturas sociais e econômicas influenciam a eficácia e efetividade das políticas públicas de modo a garantir processos de inclusão e participação, conforme defendem os princípios da democracia participativa. Desse modo, o papel da sociedade civil no processo decisório impõe um desafio que até o presente momento não foi alcançado no Brasil, referente ao alcance de equilíbrio entre os princípios e valores liberais e o propósito de uma sociedade mais igualitária, equânime e participativa.

Conforme destacado anteriormente, considera-se que a promulgação da Lei nº 13.019/2014 é uma expressão do esforço dos movimentos sociais liderados por OSCs comprometidas com a consolidação da democracia. Uma análise criteriosa desse novo marco regulatório permite observar que as OSCs são instrumentos políticos fundamentais para auxiliar

o Estado na condução de políticas públicas comprometidas com a promoção das transformações sociais. Destacar a priorização da agenda MROSC no Brasil é crucial para o processo de fortalecimento da participação e controle da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Apesar desse reconhecimento, concorda-se com a interpretação feita por Lopes e Bezerra (2022) ao destacarem que, embora o MROSC represente um avanço significativo na construção de um ambiente democrático, sua implementação tem revelado desafios que comprometem o potencial transformador das OSCs na melhoria contínua da gestão pública. Corroborando com essa interpretação crítica, Holanda e Mendonça (2021) ressaltam que a ênfase que tem sido dada à burocracia pelo poder público pode ser uma tática para enfraquecer a implementação das novas diretrizes do MROSC. Nessa direção, argumenta que, historicamente, a burocracia tem sido utilizada como uma ferramenta de dominação da realidade que ainda persiste nos dias de hoje.

Sem dúvida, a consolidação do Estado democrático de direito e dos princípios democráticos tem se revelado, historicamente, um processo gradual e desafiador. Por essa razão, analisar a experiência democrática brasileira recente, pós-promulgação da CF 1988, exige considerar que a cultura política conservadora e excludente mantém os privilégios do atraso histórico na introdução desses princípios democráticos, provocando assim consequências significativas para a consolidação do Estado democrático de direito e para a participação social efetiva.

Bresser-Pereira (1995) ressalta as implicações do atraso histórico para o processo de inclusão social e a participação cidadã no Brasil e argumenta que as reformas do Estado são essenciais para a construção de uma democracia mais efetiva, em que a inclusão e a participação social são fundamentais para a legitimidade das políticas públicas. Destaca também que a superação de barreiras institucionais e culturais é crucial para promover uma gestão democrática que envolva todos os segmentos da sociedade.

É importante reconhecer os desafios enfrentados pelo Brasil e por outros países latino-americanos na construção de uma democracia sólida e inclusiva, especialmente considerando o contexto histórico de exploração colonial e o atraso na adoção de princípios democráticos. A questão dos impasses culturais que fundamentam os processos de formação social, especialmente no contexto brasileiro e latino-americano, é um tema amplamente discutido na literatura acadêmica. Santos e Ribeiro (1993), Santos *et al.* (2004), Paes de Paula (2007), entre outros, são referências importantes nesse debate e destacam como a cultura, os valores e as

práticas sociais têm influenciado a maneira como as instituições políticas e econômicas são moldadas e operam na sociedade brasileira. Essa análise é crucial para compreender os desafios enfrentados na conciliação entre os princípios democráticos e econômicos presentes na constituição, uma vez que esses impasses culturais muitas vezes se manifestam em diferentes interpretações e práticas em relação aos valores fundamentais da democracia e do liberalismo econômico.

Nesse ponto é importante destacar que foi em 1970, nos Estados Unidos, que surge a expressão “terceiro setor”, a fim de identificar o setor da sociedade em que atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos (Smith, 1991). Essa expressão foi criada para reconhecer o crescimento desse setor que atendia a demandas que o Estado não conseguia responder e que atuavam em diversas áreas, como assistência social, educação, saúde, meio ambiente e cultura. Historicamente, se estabeleceu pela importância de suas causas, pela capacidade de agir de forma eficiente e eficaz e pela competência de executar suas ações. Essas características são essenciais para o desenvolvimento da sociedade, pois permitem que as organizações do terceiro setor atendam às necessidades das pessoas.

O modelo tri-setorial também destacado por Smith (1991) é uma ferramenta útil para compreender o crescimento e fortalecimento desse setor. O modelo divide a sociedade em três setores: o público, o privado e o terceiro setor – ou o primeiro, o segundo e o terceiro setor. O setor público é composto pelas instituições governamentais que são responsáveis pela prestação de serviços públicos; e o setor privado, pelas instituições mercantis que visam o lucro. Embora tenha raízes no contexto americano, o termo “terceiro setor” ganhou novos contornos em diferentes espaços, em especial sobre a democracia e a participação social junto à redemocratização e à reforma do Estado nos anos 1990 na América Latina e no Brasil. A partir dessa década, o termo “terceiro setor” começou a se popularizar no Brasil, e os estudos sobre a gestão das OSCs e sua relação com o Estado começaram a ganhar espaço na academia. Durante esse período, as ONGs – entidades que não fazem parte do governo – passaram a fomentar a reflexão sobre o conceito de terceiro setor, que representava uma visão mais ampla e técnica. Esse conceito passou a englobar não apenas as ONGs, mas também outras organizações que atuavam de forma complementar ao Estado. Além disso, a denominação “ONG” foi criticada por definir essas organizações pelo que elas não são, apontando a necessidade de uma apresentação mais clara e precisa.

Em 2010, enfrentou-se no Brasil as CPIs das ONGs, o que ampliou a percepção pública sobre o grau de corrupção institucionalizada e, em menor medida, incentivou a adoção de procedimentos legais que reduziram as facilidades para esse tipo de delito. O relatório final da CPI das ONGs<sup>4</sup> (2010) destacou as deficiências estruturais do aparelho do Estado e o “vazio legislativo” existente, que, em vez de dificultar o acesso a recursos públicos e a celebração de convênios com ONGs, se mostraram prejudiciais no que diz respeito à fiscalização e à verificação da efetividade das políticas públicas implementadas por essas parcerias. Além disso, o relatório sinaliza a necessidade de avançar na estruturação e criação de mecanismos que permitam ao Estado fiscalizar e verificar a efetividade dos convênios celebrados, o que depende da implementação de um marco regulatório novo e abrangente. Reforça que a normatização é urgente e deve contemplar os diversos aspectos em que a legislação atual se mostra falha, de forma a garantir o alcance do interesse público, que deve fundamentar a atuação das ONGs em parceria com o Estado. Pontua ainda que os modelos existentes – OS e Oscip – também não obtiveram consenso quanto a serem a solução para os problemas das relações Estado-ONGs.

Os diferentes marcos legais destacados refletem a diversidade de contextos e necessidades que podem surgir na relação entre Estado e sociedade. Portanto, é essencial que os gestores públicos diferenciem esses termos e compreendam os instrumentos que estão associados a cada título e que podem ser adquiridos pelas OSCs. Essas decisões devem ser tomadas com base em critérios institucionais e também em função das políticas públicas setoriais construídas nas respectivas esferas.

A OS é uma qualificação concedida às OSCs a fim de torná-las aptas a firmar contrato de gestão, previsto na Lei Federal nº 9.637/98. É importante destacar que estados e municípios podem criar suas leis específicas e regulamentar regras próprias para qualificação de entidades como OS estaduais e municipais. Em suma, se o Estado aprovar, estabelece-se um contrato de gestão em que esta passa a receber uma dotação orçamentária pública total ou parcial para a prestação de serviços. Desse modo, no campo das “atividades não exclusivas” do Estado, surge a terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, prestadas pelo setor público ou privado.

A Oscip é uma qualificação concedida às OSCs a fim de torná-las aptas a firmar termo de parceria. Esse procedimento é outorgado pelo Ministério da Justiça às entidades que atendam os requisitos previstos na Lei Federal nº 9.790/99 e no Decreto Federal nº 3.100/99. Portanto,

---

<sup>4</sup>[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/RF\\_CPI\\_ONGs\\_2010.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/RF_CPI_ONGs_2010.pdf?sequence=6&isAllowed=y).

as OSCs que desejam firmar contrato de gestão ou termo de parceria com o poder público precisam se qualificar como OS ou Oscip, respectivamente.

Os instrumentos anteriormente citados continuam existindo, conforme legislações específicas de determinadas políticas públicas, como convênio, contrato de gestão, termo de parceria, entre outros. Cada instrumento possui suas próprias características e requisitos, adequando-se às particularidades de cada política pública e setor de atuação. Por exemplo, os convênios são acordos firmados entre o poder público e as OSCs para a execução de atividades de interesse mútuo. Os contratos de gestão estabelecem metas e objetivos a serem alcançados pelas OSCs na prestação de serviços públicos, enquanto os termos de parceria são utilizados para formalizar parcerias em áreas específicas, como saúde, educação ou assistência social.

Em resposta a diversas ações e notícias pejorativas, a nova legislação inovou ao conceituar um novo termo: Organizações da Sociedade Civil. Esse termo expressa e afirma o que a organização realmente é, conforme estabelecido no art. 2 da Lei nº 13.019/2014, que classifica quais entidades fazem parte desse grupo. Para os fins dessa lei, considera-se:

*I - organização da sociedade civil:*

*a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;*

*b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.*

*c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;*

A legislação cria novos instrumentos para que as OSCs contratualizem parcerias com o poder público municipal, estadual e federal. Esses instrumentos são: termo de fomento, termo

de colaboração e acordo de cooperação. Este último utilizado apenas quando não há repasse de recursos financeiros.

A Lei nº 13.019/2014, portanto, desempenha um papel crucial ao oferecer um conceito mais claro e abrangente das OSCs e serve como base essencial para o desenvolvimento desta pesquisa. Entretanto, é importante destacar outros elementos e temas que permeiam o campo de atuação dessas organizações. Nesse contexto, a legislação surge como um marco fundamental para fortalecer a transparência e a *accountability* nas relações entre o Estado e as OSCs e busca garantir a prestação de contas e a correta aplicação dos recursos públicos, promovendo uma gestão mais responsável e eficiente, e reconhecendo a importância da participação ativa das OSCs na formulação e implementação de políticas públicas.

Apesar dos avanços alcançados, tornou-se evidente ao longo do tempo a necessidade de melhorias nessa nova relação, em que a complexidade dos desafios sociais e econômicos, bem como as demandas crescentes por maior inclusão e participação, exige uma abordagem mais colaborativa e integrada entre os diferentes atores sociais. Nesse contexto, compreender os diversos marcos regulatórios existentes é essencial para identificar lacunas e oportunidades de aprimoramento. Contudo, é igualmente importante reconhecer que as mudanças na legislação e nas políticas públicas representam apenas um aspecto dessa nova relação entre o Estado e a sociedade civil.

Essa transformação exige, além disso, uma mudança cultural e institucional mais ampla, que promova uma maior abertura para o diálogo e a colaboração. A construção de uma nova dinâmica entre esses atores não se restringe apenas à criação de marcos legais, mas carece de ações voltadas para o fortalecimento de canais de diálogo, promoção de mecanismos efetivos de participação e estabelecimento de parcerias baseadas na confiança e cooperação mútua, essenciais para a efetivação de políticas públicas que atendam às necessidades da população.

## **2.4 Reconhecendo o papel da sociedade na construção da agenda do Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**

A atuação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório ou, simplesmente, Plataforma MROSC<sup>5</sup>, tem sido essencial para sensibilizar a sociedade e os tomadores de decisão sobre a

---

<sup>5</sup> [Plataforma MROSC](#).

importância de uma agenda política que reconheça e valorize o papel das OSCs como parceiras estratégicas na promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental. A Plataforma MROSC, criada em 2010, busca ampliar sua atuação, promovendo articulação entre experiências no cenário regulatório das OSCs em diferentes níveis de governo, com o objetivo de aprimorar o ambiente social e legal de atuação das organizações. Sua estrutura de governança inclui o Encontro das Signatárias, um Comitê Facilitador e uma Secretaria Operativa, que trabalham em conjunto para fortalecer as OSCs.

Podem ser signatárias da Plataforma MROSC as OSCs que atuam em prol do interesse público, além de movimentos sociais, coletivos, fóruns e redes de OSCs. As signatárias solicitam adesão à rede e se comprometem a aderir a cinco reivindicações básicas: garantir processos de participação cidadã nas políticas públicas; criar instrumentos que assegurem essa participação; estimular o envolvimento da cidadania com causas públicas; viabilizar o acesso democrático a recursos públicos com menos burocracia; e estabelecer um regime tributário que favoreça as OSCs, incluindo incentivos fiscais para doações.

Em seu processo de interiorização, buscou estabelecer bases para garantir sua presença em diferentes regiões do Brasil, o que proporcionou a consolidação de articulações estaduais nos seguintes estados: Acre, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo. Essa estratégia de interiorização não apenas amplia a atuação da Plataforma em níveis local e estadual, mas também facilita a criação de um ambiente colaborativo para a discussão e implementação das diretrizes do MROSC em todo o território nacional. A Carta de Compromisso<sup>6</sup>, enviada aos(as) candidatos(as) elegíveis durante as eleições presidenciais de 2010, representou um marco significativo na história da relação entre o Estado e a sociedade civil no Brasil. Esse documento estabeleceu compromissos claros e concretos para promover a participação cidadã, a transparência e o fortalecimento da democracia. A Plataforma MROSC foi protagonista na melhoria do ambiente regulatório e na criação de políticas de fomento entre o poder público e a sociedade civil, desempenhando uma estratégia fundamental para o processo de transformação do Brasil, visto que promove o controle sobre a destinação dos recursos públicos. Por meio dessa rede, obteve o compromisso escrito dos dois candidatos à presidência Dilma Rousseff e José Serra, que disputaram o segundo turno das eleições de 2010. Isso incluiu a presidenta eleita e, como resultado de um processo político em que OSCs participaram crescentemente das políticas públicas, em 2011

---

<sup>6</sup> [Carta de Compromisso](#).

foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para, em conjunto com a sociedade civil, elaborar propostas e análises sobre o tema. O grupo, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, contou com a participação da Casa Civil, Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e 14 OSCs. A escolha para integrar o GTI se deu por meio de uma seleção que buscou incluir representantes de diferentes ministérios, com o objetivo de criar um espaço para a articulação intersetorial e propor políticas públicas que atendam às demandas e desafios enfrentados pela sociedade civil, especialmente no que tange à inclusão social e à promoção dos direitos humanos. A composição do grupo incluiu representantes de ministérios como Saúde, Educação, Cidades, Trabalho e Emprego, Cultura e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Essa diversidade visava garantir que as propostas fossem abrangentes e refletissem as múltiplas dimensões das políticas sociais necessárias para o fortalecimento das OSCs. Além disso, a participação de técnicos e especialistas, tanto de órgãos governamentais quanto da sociedade civil, foi incentivada, permitindo um diálogo mais amplo e inclusivo nas discussões.

O governo tem experimentado diversos arranjos institucionais que visam construir políticas públicas mais efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, marcado pela diversidade e complexidade estrutural. Em alguns desses arranjos observa-se a presença de três componentes: a tentativa de articular temáticas intersetoriais, a construção de modelos de gestão de políticas públicas com coordenação entre os diversos entes federativos e a sociedade civil e a busca de maior enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas em questão (Lotta; Favareto, 2013).

Esse macro contexto socioeconômico e político internacional e nacional apontou necessidade de aprimoramentos nos atos legais e institucionais vigentes. O GTI desenvolveu diversas discussões com o propósito de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativos à execução de transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres para OSCs. O relatório final deste trabalho apresentou propostas de mudança na legislação referente às parcerias, apontou a necessidade de disseminar conhecimentos sobre o universo das organizações, ampliar a oferta de capacitação a gestores e entidades e uniformizar entendimentos. As dificuldades apresentadas evidenciaram, além da necessidade de aperfeiçoamento do ambiente institucional e jurídico relacionado às organizações, a necessidade do aperfeiçoamento das ferramentas disponíveis tanto para a gestão dessas parcerias quanto para a interação entre governo e

sociedade civil organizada a partir de transformações de natureza normativa, de geração de conhecimento, de ampliação do acesso a recursos, de capacitação e realização de disputas simbólicas para o resgate da credibilidade das organizações junto à sociedade.

Fruto das reflexões realizadas no I Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (2011) e destacado em seu relatório<sup>7</sup>, os eixos que compõem a agenda MROSC estão também delineados no documento produzido pelo governo federal, intitulado *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014*. Para promover o aperfeiçoamento, é fundamental atuar nos seis grandes eixos temáticos que orientam essa agenda:

Na agenda normativa, os eixos são:

- Contratualização, em que estão inseridas as relações de parceria com o Estado;
- Sustentabilidade econômica das organizações;
- Certificação referente aos títulos e certificações outorgados às organizações pelo Estado.

Na agenda de conhecimento, os eixos são:

- Pesquisa, com a produção, sistematização e análise de dados e informações;
- Capacitação, com a formação de gestores públicos e privados e demais interessados;
- Comunicação e eventos para a divulgação, promoção de debates e trocas de experiências sobre a agenda.

O I Seminário Internacional do MROSC foi organizado pelo governo federal e contou com a participação de 150 representantes de diversas OSCs, autoridades e especialistas. Os principais resultados incluem a identificação de eixos temáticos fundamentais para o marco regulatório, a proposta de melhorias nas parcerias entre o Estado e as OSCs, e a promoção de diálogos sobre transparência e participação social.

O evento foi fundamental para a criação do GTI, integrando reflexões e propostas que consolidaram as contribuições para a implementação do MROSC. Além disso, resultou na elaboração de uma minuta do Projeto de Lei nº 7168/14, que busca regular as relações entre as

---

<sup>7</sup><https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2011SGPRISeminarioInternacionaldoMROSC.pdf>

OSCs e diversas instâncias do poder público. O processo de construção da agenda avançou significativamente em 2014 com a aprovação da Lei nº 13.019/2014, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff em 31 de julho, estabelecendo normas claras sobre direitos e obrigações para ambas as partes.

O processo legislativo foi marcado por ajustes, vetos, inclusões, revogações e diversas emendas reformuladas e, ao longo desse período, a agenda MROSC tornou-se um marco importante, especialmente no que diz respeito ao processo de mobilização social. A legislação proporcionará um arcabouço legal mais robusto e adequado para a atuação das OSCs e fortalecerá sua parceria com o Estado na promoção do desenvolvimento e na implementação de políticas públicas mais participativas.

A Agenda MROSC nasceu a fim de estabelecer um novo regime jurídico, regular a parceria das diversas esferas da Administração Pública com as OSCs e reforçar a função principal destas, de cooperar com a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. O papel do Estado na atualidade requer um reforço significativo nos espaços de participação, na democratização das políticas públicas e na ampliação dos mecanismos de controle, buscando, sobretudo, o empoderamento das comunidades para a resolução autônoma de seus próprios desafios. Essa perspectiva emerge da condição do Estado como provedor de recursos, conferindo-lhe uma responsabilidade não apenas executiva, mas também fomentadora da capacidade das comunidades para lidar com suas questões internas. Nesse contexto, a busca por uma maior participação cidadã não é apenas uma aspiração democrática. A democratização do processo decisório, aliada à promoção do controle social e ao empoderamento das comunidades, não apenas fortalece a legitimidade das ações estatais, mas também contribui para uma gestão mais eficiente e responsiva, alinhada com as reais demandas e necessidades da sociedade. Portanto, o reforço desses espaços participativos torna-se imperativo para a construção de um Estado mais participativo, transparente e comprometido com a promoção do bem comum.

#### 2.4.1 A resistência da sociedade civil organizada

Entre 2003 e 2014, os governos de Luiz Inácio Lula da Silva foram marcados por iniciativas significativas para as OSCs, como a criação da Arena de Participação Social e o lançamento da Política de Participação Social. Essas iniciativas promoveram um diálogo aberto

e sistemático entre o governo e as OSCs, fortalecendo a participação social nas decisões e políticas públicas.

Durante esse período, a Arena de Participação Social foi fundamental para integrar a sociedade civil ao processo de formulação de políticas, permitindo que diferentes segmentos sociais contribuíssem com suas experiências e demandas. Segundo a cartilha da Política Nacional de Participação Social<sup>8</sup> (PNPS), “a construção de um espaço de diálogo é fundamental para a eficácia das políticas públicas e para a promoção de uma democracia participativa” (PNPS, 2014). A PNPS, instituída em 2014, buscou ampliar ainda mais essa relação, estabelecendo compromissos com a transparência e a inclusão, propondo mecanismos como audiências públicas e fóruns de debate, visando garantir que as necessidades da população fossem ouvidas e integradas ao planejamento governamental. Como destacado na cartilha citada anteriormente, “o fortalecimento da participação social é essencial para garantir que as políticas públicas reflitam verdadeiramente as necessidades e aspirações da população”.

A partir de 2014, com o *impeachment* que destituiu Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer, a relação entre o governo e as OSCs começou a se enfraquecer, resultando em um esfriamento da agenda MROSC. Esse retrocesso evidenciou a fragilidade do diálogo estabelecido anteriormente e as dificuldades enfrentadas pelas OSCs em manter sua influência nas políticas governamentais. Nesse contexto, as eleições presidenciais e parlamentares de 2018 intensificaram ainda mais as ameaças à institucionalidade democrática, culminando na ascensão de um governo de extrema-direita. Em 2019, a Medida Provisória 870 foi emitida, impondo supervisão e monitoramento sobre as ONGs, o que gerou uma onda de críticas e uma reação contundente da sociedade civil. Assim, o caminho que começou a se desenhar com a valorização das OSCs durante os governos anteriores se transformou em um cenário de desafios e tensões, comprometendo a continuidade das iniciativas de participação e controle social.

Vale ressaltar que é importante proteger o espaço cívico e considerar que há consequências por parte da criminalização burocrática que as OSCs continuam vivenciando no Brasil. O conceito de criminalização burocrática e suas características está documentado e caracterizado no relatório publicado pela Plataforma MROSC intitulado “Criminalização burocrática das organizações da sociedade civil” (2023), o qual apresenta desafios significativos para o ambiente operacional das OSCs. Segundo o relatório, a criminalização burocrática refere-se à situação em que as organizações civis, ao tentarem cumprir com as

---

<sup>8</sup> [Política Nacional de Participação Social](#).

exigências legais e regulatórias, podem ser sujeitas a penalizações e constrangimentos que impactam sua capacidade de operar. O documento conclui que esse fenômeno tem consequências sérias para o espaço cívico no Brasil, uma vez que pode levar à desconfiança em relação ao papel das OSCs, dificultando sua atuação e inibindo sua capacidade de questionar e influenciar as políticas públicas.

O Decreto nº 7.592/2011, já mencionado anteriormente, embora tenha como objetivo garantir a regularidade e a transparência nas parcerias, acabou gerando um clima de incerteza e temor entre muitas OSCs e trouxe à tona a questão da criminalização burocrática enfrentada por estas. A necessidade de cumprir com uma série de requisitos burocráticos e a possibilidade de suspensão de repasses, mesmo em situações em que a organização tinha um histórico de trabalho adequado, criou um ambiente em que as OSCs passaram a se sentir cada vez mais vulneráveis.

Vale ressaltar que proteger o espaço cívico é fundamental para garantir que as OSCs possam continuar exercendo suas funções essenciais, que incluem a promoção dos direitos humanos, a defesa de causas sociais e a participação ativa na formulação de políticas públicas. A criminalização burocrática pode levar à diminuição do engajamento social e à retração da atuação das OSCs, o que não apenas compromete a entrega de serviços essenciais, mas também enfraquece a democracia e a sociedade civil como um todo. Essa reflexão crítica é essencial para entender as dinâmicas atuais que cercam as relações entre o Estado e as OSCs, especialmente à luz da Lei nº 13.019/2014, que busca equilibrar controle e liberdade, permitindo que as OSCs continuem a desempenhar um papel fundamental na promoção da inclusão social e na defesa dos direitos dos cidadãos.

Nessa publicação, a criminalização burocrática é descrita como um fenômeno que resulta em restrições excessivas e desproporcionais no âmbito regulatório e administrativo, tornando difícil para as OSCs operarem ou até mesmo existirem. Essas restrições têm um impacto significativo na sociedade civil e na democracia, pois enfraquecem a participação e o controle social, suprimem a diversidade de vozes e demandas por políticas públicas e reduzem a capacidade de ação coletiva e inovação dos cidadãos.

A conjuntura política de 2019 foi marcada pela ascensão de leis conservadoras que ameaçaram direitos conquistados, como a extinção dos Conselhos Federais, conforme estabelecido pelo Decreto Federal nº 9.759/2019. Nesse ambiente de retrocessos, a Plataforma MROSC assumiu um papel proeminente, mobilizando a sociedade civil para discutir estratégias

de resistência e fortalecimento das OSCs, vistas como inimigas declaradas pelo novo governo, articuladas com a renovação da Frente Parlamentar Mista em Defesa das OSCs, lançada em setembro de 2019.

Esse movimento coletivo, permeado pela solidariedade e pela defesa dos princípios democráticos, evidencia a determinação das OSCs em resistir aos desafios impostos pelo atual cenário político, reafirmando seu compromisso com a promoção do bem comum e da justiça social. Com o apoio da Comissão da União Europeia e com o intuito de fortalecer a plataforma em seu processo de interiorização, buscou-se criar bases para garantir sua presença nos diversos pontos do território nacional. Isso possibilitou a mobilização de organizações e movimentos, aprofundando o tema e fomentando articulações e alianças nos diferentes âmbitos de atuação da plataforma.

A Plataforma MROSC, na busca por novas formas de relacionamento com OSCs, inclusive as não signatárias, promoveu intercâmbios e caravanas virtuais, empenhando-se no aprimoramento da política e das ações de comunicação, além de apoiar pequenos projetos por meio do Fundo OSCs.

Ademais, 2022 foi um período também destacado pelas eleições gerais no país e a plataforma inseriu sua agenda política nesse debate e produziu um documento para alinhar e validar politicamente com as signatárias uma carta aos candidatos, comprometendo-os com os principais aspectos da agenda MROSC; além disso, deu espaço às lutas e movimentos sociais e enfatizou o comprometimento com as políticas sociais e a participação social. A plataforma manteve ativo seu diálogo com o Congresso Nacional e incidência com parlamentares, principalmente através da Frente Parlamentar em Defesa das Organizações da Sociedade Civil, mas também se aproximou da Frente em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos com Participação Social. Dedicou ações com potencial de internacionalização de sua agenda, a partir do Fórum Social Mundial e das articulações decorrentes, das contribuições ao estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o espaço cívico no Brasil e do acompanhamento da visita do relator oficial das Nações Unidas sobre liberdade de associação.

Por fim, por meio de uma rede de estratégias e incidências, a plataforma obteve grandes resultados que corroboraram para o auxílio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas (ONU) no Brasil, especialmente os ODS 16 e 17, fortalecendo instituições, parcerias e a democracia em uma escala nacional. O

desdobramento das ações políticas e articulações realizadas pela plataforma nesse período foi evidenciado com a criação da Secretaria de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas, no âmbito da atual Secretaria-Geral da Presidência da República, com ênfase na Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil, fruto das articulações e pressões da plataforma e suas organizações para que o governo federal priorizasse a Agenda MROSC e o fortalecimento das OSCs.

A retomada da participação social pelo governo federal com a criação da Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas evidencia um movimento assertivo por parte do Estado no sentido de fortalecer os canais de interação entre governo e sociedade. A criação dessa secretaria reflete o reconhecimento da importância do diálogo contínuo e da colaboração efetiva entre as esferas pública e social para a formulação e implementação de políticas públicas mais alinhadas com as necessidades e aspirações da população. Entre suas competências, destaca-se a promoção e coordenação de espaços de diálogo entre o governo e a sociedade civil, visando ampliar a participação cidadã na tomada de decisões. Além disso, a secretaria busca fortalecer mecanismos de controle social, fomentar a transparência nas ações governamentais e garantir que as políticas públicas estejam alinhadas com as demandas e necessidades reais da população. A competência central desse órgão é consolidar um ambiente propício para a construção coletiva de soluções, assegurando que a gestão pública esteja conectada com os anseios da sociedade que ela atende.

Por fim, cabe ressaltar que a Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil, inserida na estrutura da Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas, assume uma posição estratégica na promoção da colaboração entre o Estado e as OSCs e tem como atribuições as diversas áreas essenciais para o fortalecimento da agenda MROSC e o aprimoramento das relações entre governo e sociedade.

Dentre suas responsabilidades, destacam-se:

*I. Promover o fortalecimento das organizações da sociedade civil e a implementação da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

*II. Planejar, propor e coordenar a execução da política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil, em diálogo com o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, para modernização, aperfeiçoamento e democratização do acesso aos recursos públicos;*

*III. Estimular a implementação do Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para realização de chamamentos públicos com o objetivo de celebrar parcerias;*

*IV. Articular e dialogar com o campo da filantropia e do investimento social privado no Brasil para que a mobilização de recursos privados para fins públicos seja mais ampla e efetiva;*

*V. Estimular ações de promoção da cultura de doação, inclusive por meio da divulgação e do fortalecimento de mecanismos de incentivo fiscal;*

*VI. Fomentar a produção de conhecimentos sobre as organizações da sociedade civil, em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, aprimorando o Mapa das Organizações da Sociedade Civil para promover a transparência ativa, permitir análises e divulgar dados relevantes. Além disso, a Diretoria busca articular apoio para ações de pesquisa, ensino e extensão nas organizações, universidades e demais instituições de pesquisa;*

*VII. Prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Nacional de Fomento e Colaboração.*

#### 2.4.2 Fortalecendo o papel da sociedade civil durante a pandemia

Durante o cenário de pandemia da covid-19, as OSCs foram essenciais em seu papel de resistência, especialmente num contexto político em que havia ameaças à sua autonomia e ao espaço cívico. Enfrentando restrições e desafios crescentes, essas organizações demonstraram compromisso com a defesa de direitos e com a promoção de políticas públicas, fundamentais para garantir a justiça e a inclusão social. Protegidas pela Constituição Federal e alicerçadas nos princípios democráticos, as OSCs mantiveram sua relevância ao lado do Estado, especialmente no suporte às comunidades mais vulneráveis. A pandemia intensificou a visibilidade de seu trabalho, evidenciando que sua atuação é um pilar essencial para a participação cidadã e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, mesmo quando o governo tenta restringir suas ações.

Esse período de crise destacou a importância de uma resposta coletiva e coordenada por parte da sociedade civil. As OSCs, na linha de frente, preencheram as lacunas em regiões e grupos em que a resposta governamental não foi suficiente. Esse esforço conjunto, pautado pela solidariedade e pelo engajamento cívico, foi essencial para mitigar os impactos da crise sanitária

e proteger o bem-estar das pessoas. Em seus artigos, França Filho, Magnelli e Eynaud (2020), assim como França Filho e Laville (2020), França Filho e Leal (2020), Santos *et al.* (2021), Ribeiro, Santos e Ribeiro (2020), Ribeiro, Silva, Santos e Ribeiro, M. (2021), analisam como a pandemia intensificou a tensão entre as necessidades econômicas e a proteção da saúde pública. Os autores criticam o impacto do neoliberalismo, que, em sua visão, amplifica desigualdades e fragiliza as relações sociais ao priorizar o mercado sobre a esfera pública e democrática. Em contrapartida, destacam que a solidariedade se consolidou como uma força essencial para equilibrar essas pressões e promover respostas emergenciais diante da crise.

A análise destacada ressalta como as limitações do Estado revelaram a necessidade de colaboração com a sociedade civil para proteger os mais vulneráveis. Em um contexto em que o Estado brasileiro buscou responder às necessidades imediatas, as OSCs forneceram suporte crucial, demonstrando que a sociedade civil organizada é uma força vital em crises profundas. Sem essa ação colaborativa, os impactos poderiam ter sido devastadores. França Filho e Laville (2020) argumentam que o neoliberalismo, ao priorizar o mercado e as liberdades econômicas em detrimento da democracia, contribui para o aumento das desigualdades e para o esgotamento de recursos naturais. Os autores advogam que essa ideologia é insustentável e que o fortalecimento de uma sociedade solidária e democrática é essencial para um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

Dentre as diversas ações das OSCs durante a pandemia, a Plataforma MROSC, por exemplo, produziu uma nota técnica que apoiava a tramitação do Projeto de Lei nº 4113/2020<sup>9</sup>, criado pela Frente Parlamentar em Defesa da Sociedade Civil. Esse projeto estabeleceu um regime jurídico transitório para as parcerias, possibilitando a repactuação de metas e a prorrogação de prazos para prestação de contas, considerando as dificuldades operacionais causadas pela pandemia, como o fechamento de escritórios e a adoção do teletrabalho. Essa adaptação jurídica foi fundamental para garantir que as OSCs mantivessem suas atividades e compromissos, enquanto enfrentavam as restrições impostas pela pandemia.

As iniciativas de mobilização comunitária, educação e informação, participação cívica, suporte psicossocial, sustentabilidade e inovação tecnológica foram algumas das frentes em que as OSCs atuaram de forma estratégica. Essas iniciativas ajudaram a aliviar a pressão sobre os sistemas de saúde, a combater a desinformação e a sustentar redes de apoio em meio ao isolamento social. A mobilização comunitária, por exemplo, desempenhou um papel importante

---

<sup>9</sup> [Nota Técnica – Lei nº 4113/2020.](#)

ao distribuir alimentos e suprimentos para pessoas em quarentena. Em termos de informação, campanhas educacionais foram essenciais para esclarecer a população sobre as medidas de prevenção e a importância da vacinação. A tecnologia, por sua vez, facilitou o atendimento médico e o rastreamento de contatos, evidenciando a capacidade de adaptação das OSCs em um cenário de crise.

Esse contexto de emergência e solidariedade revelou a importância da colaboração entre Estado, sociedade e mercado, e essa emergência abriu uma oportunidade para refletir sobre o fortalecimento dessas parcerias. O MROSC, ao promover parcerias público-privadas e maior segurança jurídica, mostrou-se essencial para a atuação das OSCs, permitindo que elas contribuam ativamente para a mitigação de crises e para a promoção da justiça social. Em um cenário pós-pandemia, as experiências adquiridas e a resiliência desenvolvida por essas organizações sugerem que o fortalecimento do MROSC é indispensável para que as OSCs continuem contribuindo de forma relevante e inovadora para a construção de uma sociedade mais equitativa e sustentável.

#### 2.4.3 A importância da institucionalização dos conselhos de fomento e colaboração

A Lei nº 13.019/2014, em seu § 2º do artigo 15, estabeleceu a possibilidade de criação, no âmbito do Poder Executivo Federal, do Confoco. Esse conselho caracteriza-se pela composição paritária entre representantes governamentais e OSCs e desempenha um papel consultivo crucial na gestão das parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Diferentemente dos conselhos de políticas públicas finalísticas, que têm caráter deliberativo, o Confoco concentra-se na avaliação e acompanhamento dos instrumentos de parceria e permite a identificação de boas práticas, na proposição de diretrizes para a implementação da legislação vigente e no estabelecimento de diálogo constante com as partes envolvidas, promovendo um ambiente propício ao desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas e participativas.

A criação desse conselho destaca a importância atribuída aos conselhos como atores centrais na gestão, reconhecendo seu papel estratégico na construção de pontes entre diferentes setores da sociedade e no estabelecimento de diretrizes que atendam às necessidades da população. Essa iniciativa legislativa reforça a ideia de que os conselhos desempenham uma função crucial, contribuindo para uma gestão mais participativa, transparente e alinhada com os anseios da população. O Confoco, ao propor políticas e apoiar ações nesse contexto,

representa um instrumento importante para consolidar práticas de colaboração e fomento, fortalecendo, assim, as relações entre o poder público e as OSCs.

Vale considerar que a CF 1988 assegura mecanismos de participação da sociedade e de suas organizações representativas na definição e no controle social de políticas públicas específicas, notadamente nas políticas sociais. Essa participação ocorre por meio de representação em conselhos. A previsão constitucional de participação e controle social sobre OSCs é relativa às definições de políticas públicas como saúde (art. 198, III); educação (art. 205); assistência social (art. 204); da criança e do adolescente (art. 227, §7º), entre outros.

No governo FHC (1998 a 2002), verificou-se uma ampliação e diversificação do papel da sociedade, mas o auge da criação dos espaços de participação e controle social ocorreu nos governos Lula (de 2003 a 2011), com a criação de dezenas de conselhos nacionais, além da reformulação de tantos outros, e a criação de consultas públicas, entre outros instrumentos. A democratização do país, desde o final da década de 1980, expressa um duplo movimento com a revitalização da sociedade civil e a democratização do Estado. Os espaços públicos constituídos estabelecem a convivência entre interlocutores portadores de diferentes interesses em ambientes regulados democraticamente para promover o diálogo, mediar conflitos e produzir consensos.

Constata-se um compromisso com a manutenção e ampliação dos conselhos como espaços em que a sociedade civil está institucionalmente legitimada para elaborar e monitorar diferentes áreas de atuação do estado (Bezerra, 2020). Os conselhos de políticas públicas são uma exigência legal que condiciona repasse de recursos para efetivação das políticas públicas setoriais, de responsabilidade municipal, estadual ou federal.

A participação social nos conselhos é uma forma importante de garantir que todas as pessoas sejam representadas(os) nas decisões governamentais. Para que a participação social nos conselhos seja mais efetiva, é importante que os conselhos sejam bem-organizados e que os representantes da sociedade civil tenham capacidade de articulação e negociação. Além disso, é importante que o Estado garanta recursos e condições para o funcionamento dos conselhos.

O Decreto nº 9.759/2019, publicado em 11 de abril de 2019, durante o governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022), gerou um impacto em 21 órgãos colegiados relacionados aos direitos humanos, que afetou a participação da sociedade civil e reforçou o avanço da ideologia de

restrição da participação e controle social. Em consequência dessa decisão, observa-se um recuo dos direitos democráticos, apontando o enfraquecimento de praticamente todas as pastas relacionadas à agenda social. Essa situação gerou grandes inseguranças jurídicas, reações judiciais, além de uma enorme mobilização da sociedade civil organizada. Percebeu-se uma decisão em deslegitimar a sociedade civil organizada e os setores de base política social por sua atuação democrática de fiscalizar o setor público.

Dificultar a participação social seria contrária aos princípios democráticos estabelecidos pela Constituição. Os conselhos deliberativos e consultivos desempenham um papel público crucial na formulação e acompanhamento de políticas, representando os interesses da sociedade civil e contribuindo para a transparência e efetividade das decisões governamentais. Ao contrário dessa expectativa constitucional e social, o movimento conservador da gestão federal nesse período resultou em um funcionamento mais restrito desses espaços e um maior controle governamental de pautas e decisões quanto aos acessos dos fundos específicos ligados aos conselhos, em detrimento da concepção da racionalidade administrativa. Percebe-se que o referido ato normativo alterou a qualidade da representação da sociedade civil nessas instâncias sociais, além de reduzir sua capacidade de intervenção.

Dentro do contexto do Estado democrático de direito, é inviável reverter uma situação no qual os conselhos não atuam como mediadores entre o Estado e a sociedade civil. Isso se deve ao reconhecimento de que a participação social não é apenas um direito fundamental da população, mas também um princípio essencial da democracia. Os conselhos, ao atuarem como mediadores, representam um mecanismo crucial para garantir que as decisões políticas e a formulação de políticas públicas sejam feitas de forma participativa. A participação social, nesse contexto, não é apenas uma opção, mas um pilar que fortalece a legitimidade e a eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Como destaca Bresser-Pereira (1995), a participação da sociedade civil é um elemento essencial para a legitimação das políticas públicas, assegurando que estas reflitam as necessidades e aspirações de todos os segmentos da população.

Ao assegurar a presença ativa da sociedade civil na tomada de decisões, os conselhos contribuem para a criação de políticas mais inclusivas e representativas. Essa abordagem reforça a noção de que a democracia não se limita apenas ao ato de votar, mas também inclui a participação contínua dos cidadãos na definição dos rumos da sociedade. Portanto, a manutenção e fortalecimento desses órgãos como mediadores entre o Estado e a sociedade civil

são fundamentais para preservar os princípios democráticos e garantir uma governança mais responsiva e orientada pelo bem-estar coletivo.

#### 2.4.4 Um panorama sobre a atuação da Plataforma MROSC

A articulação da Agenda MROSC junto aos entes federados emerge como um tema central no atual cenário político e social, refletindo a interdependência entre diferentes níveis de governo e a sociedade civil. Neste capítulo, examinamos a complexa dinâmica dessa articulação que envolve não apenas o governo federal, mas também os governos estaduais e municipais. Analisamos como essas interações influenciam a implementação de políticas públicas e a promoção da participação social, evidenciando a importância de uma abordagem colaborativa na construção de um ambiente propício para o fortalecimento das OSCs. Ao explorar essas relações, buscou-se nesse estudo compreender os desafios e as oportunidades que se apresentam na busca por uma governança mais democrática e inclusiva.

A análise das estratégias utilizadas para fomentar a efetiva implementação do MROSC em níveis nacional, regional e local – e como o assunto tem sido integrado aos processos de tomada de decisão de cada ente federado – leva em conta suas particularidades político-institucionais, administrativas-organizacionais, socioeconômicas e culturais. Além disso, busca identificar caminhos para uma colaboração mais eficaz entre os atores, gestores públicos, membros da sociedade civil e demais interessados na promoção do desenvolvimento sustentável e da participação cidadã, a fim de colaborar para o fortalecimento de parcerias inclusivas e sustentáveis.

Por meio desta análise abreviada, esperamos contribuir para uma compreensão mais abrangente e uma atuação mais eficaz no processo de implementação e aprimoramento do MROSC, que deve se consolidar como um instrumento fundamental para a promoção da democracia, da cidadania e do fortalecimento da atuação da sociedade civil no Brasil.

A seguir é apresentado um breve resumo dos avanços da implantação dos conselhos no governo federal e nos estaduais e locais:

##### a) Governo federal

É importante citar que, em âmbito federal, o Decreto nº 8.726/2016 criou o Confoco, no seu art. 83, e tratou de sua competência, composição e vinculação administrativa ao Ministério

do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contudo, a implementação do Confoco foi marcada por diversos entraves. A primeira seleção dos representantes da sociedade civil deveria ocorrer por ato do ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo de 60 dias, contados da data de publicação do Decreto. No entanto, essa seleção nunca aconteceu devido a uma série de fatores, como mudanças políticas (descontinuidade administrativa), falta de priorização do governo e a ausência de um plano efetivo para a formação do conselho. Em 2019, as iniciativas voltadas à institucionalização do Confoco foram interrompidas pelo governo de 2019 a 2022, o que agravou ainda mais a situação.

A implementação do Confoco pelo atual governo, através do Decreto nº 11.661, de 24 de agosto de 2023, representa um avanço significativo no fortalecimento da participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento de políticas públicas. Com as modificações introduzidas, o conselho agora é composto por 40 membros distribuídos igualmente entre representantes de órgãos públicos e organizações da sociedade civil. As competências do Confoco nacional incluem:

*I - monitorar e avaliar a implementação da Lei nº 13.019, de 2014, e propor diretrizes e ações para sua efetivação;*

*II - identificar, sistematizar e divulgar boas práticas de fomento, de colaboração e de cooperação entre a Administração Pública federal e as organizações da sociedade civil;*

*III - propor, opinar e manter diálogo com organizações da sociedade civil sobre atos normativos;*

*IV - propor e apoiar a realização de processos formativos para qualificar as relações de parceria;*

*V - estimular a participação social nas políticas de fomento, de colaboração e de cooperação;*

*VI - aprovar seu regimento interno e eventuais alterações;*

*VII - realizar e promover estudos e análises sobre as parcerias das organizações da sociedade civil com a Administração Pública federal, diretamente ou por meio de instituições de ensino superior, entidades dedicadas à pesquisa e conselhos de políticas públicas e direitos, entre outros;*

*VIII - articular-se com conselhos de direitos e de políticas públicas federais, estaduais, distritais e municipais com vistas a manter intercâmbio quanto a normas,*

*ferramentas ou ações relacionadas com políticas públicas ou direitos de sua competência;*

*IX - mobilizar as organizações da sociedade civil para o preenchimento de informações complementares às parcerias públicas no Mapa das Organizações da Sociedade Civil; e*

*X - estimular a instalação e o funcionamento de instâncias participativas congêneres distrital, estaduais e municipais e promover o diálogo e a disseminação de conhecimento.*

#### b) Estados e Distrito Federal

O processo de institucionalização do Confoco nas unidades federativas estaduais tem sido lento. Conforme já destacado anteriormente, o governo do estado da Bahia foi pioneiro nesse processo e implantou o Confoco/BA, em 2017. A institucionalização do conselho na Bahia assume relevância não apenas por inovar nessa institucionalização, mas por representar um contraponto à agenda federal de negação do MROSC que se iniciaria no ano seguinte. Por essa razão, recebe uma seção especial em que é destacada sua relevância e pioneirismo no contexto estadual e nacional. Esse enfoque permite uma análise aprofundada sobre o papel desempenhado pelo conselho em uma unidade estadual, suas atribuições e os impactos na relação entre o poder público e a sociedade civil.

A criação do Confoco no estado do Acre representa também um significativo avanço, sendo resultado da articulação efetiva da Plataforma MROSC/AC com o poder público. Essa iniciativa evidencia o reconhecimento da importância da participação da sociedade civil no contexto estadual, sinalizando um compromisso mútuo em fortalecer as parcerias, impulsionar o desenvolvimento social e econômico e aprimorar a qualidade das políticas públicas de colaboração estadual. O marco desse avanço foi estabelecido com a publicação do Decreto nº 11.235/2023, que criou o Confoco/AC, e do Decreto nº 11.286/2023, que modificou sua composição e competências. Essas ações normativas refletem a consolidação do conselho como um espaço estratégico.

A Plataforma MROSC/AC desempenhou, conforme já ressaltado, um papel fundamental nesse processo. Surgida em abril de 2019, a plataforma congrega representantes das cinco micro-regionais do estado (Alto Acre, Baixo Acre, Purus, Tarauacá/Envira, Juruá), estabelecendo também conexões com organizações de outros estados da Região Norte – além

do Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), Pará (PA), Rondônia (RO), Roraima (RR), Tocantins (TO). Destacam-se, ainda, os avanços desse esforço estadual durante o I Encontro Regional da Plataforma<sup>10</sup> (2022), evento que proporcionou a consolidação das bases regionais, promovendo a integração e a articulação entre os núcleos estaduais.

O governo do estado de Minas Gerais, em um esforço para institucionalizar o Confoco/MG, criado pelo Decreto Estadual nº 47.132/2017, promoveu uma consulta pública<sup>11</sup> e lançou um edital<sup>12</sup> convocando as OSCs a integrarem sua primeira composição. Essa iniciativa busca garantir uma ampla participação da sociedade civil no conselho, fortalecendo o diálogo entre o poder público e as OSCs. Além disso, visa garantir que as diretrizes e ações do conselho reflitam as necessidades e demandas das diversas organizações que atuam no estado.

Cabe registrar que outros entes estaduais que não instituíram o Confoco, até a finalização desta dissertação, criaram a instância do conselho ao publicar seus regulamentos:

- Estado de Rondônia – Decreto Estadual nº 21.431/2016.
- Estado do Rio Grande do Sul – Decreto Estadual nº 53.534/2017.
- Estado de Alagoas – Decreto Estadual nº 69.902/2020.

No entanto, é possível especular que alguns entes públicos estaduais ainda não concretizaram a institucionalidade desse espaço, o que denota uma resistência ou falta de comprometimento com essa agenda tão relevante para a consolidação da democracia e qualificação das políticas públicas. Independentemente das razões da não criação do Confoco, a criação em seus regulamentos dessa instância, como o fizeram os estados de Rondônia, Rio Grande do Sul e Alagoas, é um passo importante para o fortalecimento da relação de parceria entre o poder público e a sociedade civil nesses territórios.

Outras articulações estaduais promovidas pela sociedade civil, em resposta à institucionalização do Confoco também merecem destaque. Essas iniciativas refletem a mobilização e o engajamento das OSCs, garantindo um espaço de diálogo e participação efetiva. As articulações estaduais demonstram a compreensão da sociedade civil sobre a relevância desse tipo de conselho na definição e acompanhamento de políticas públicas, na formulação de estratégias de fomento e colaboração e na promoção de uma gestão mais

---

<sup>10</sup> [Relatório do I Encontro Regional da Plataforma MROSC – Acre.](#)

<sup>11</sup> [Relatório das contribuições da consulta pública – Confoco/MG.](#)

<sup>12</sup> [Edital e Seleção do Confoco/MG.](#)

transparente e participativa dos recursos públicos destinados às organizações. Essas ações também evidenciam a diversidade e a pluralidade das demandas e interesses das OSCs em diferentes regiões do país. Cada estado enfrenta desafios específicos, e as articulações estaduais surgem como instrumentos estratégicos para abordar questões locais, adaptando as diretrizes do MROSC à realidade de cada lugar. Assim, ao destacar essas articulações, reconhecemos a importância do papel ativo das OSCs na construção de um ambiente regulatório mais adequado e eficiente, consolidando-as como agentes fundamentais na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

No Distrito Federal, a Plataforma MROSC também atua fortemente e desempenha um papel estratégico ao promover a articulação para a criação de uma Frente Parlamentar, visando assegurar a representação efetiva das OSCs no âmbito do Legislativo local. Diante da incerteza quanto à institucionalização do conselho no Distrito Federal, a situação se complicou devido à autonomia de cada ente federativo; o que levanta debates sobre a competência legislativa para tal ação, sendo esta atribuída, em alguns casos, ao âmbito municipal. Essa autonomia permite que cada ente federativo defina suas próprias diretrizes sobre a criação e funcionamento de conselhos como o Confoco, o que pode gerar divergências na interpretação de qual nível de governo (distrital, estadual ou municipal) tem a competência legal para instituí-los.

No caso específico do Distrito Federal, essa questão se torna ainda mais complexa, pois o DF acumula as competências legislativas tanto dos estados quanto dos municípios, o que gera dúvidas e debates sobre qual esfera deve liderar a criação e regulamentação do conselho. Diante desse cenário, a criação de uma Frente Parlamentar emerge como uma iniciativa crucial para superar esse desafio específico e sensibilizar os parlamentares locais sobre a importância desse espaço e a representatividade das OSCs. A incerteza jurídica pode ser mitigada pela atuação direta no Legislativo, evidenciando a necessidade de uma estratégia eficaz para garantir a participação ativa da sociedade civil nas decisões que impactam diretamente suas áreas de atuação, como um mecanismo potencial para contribuir significativamente para o fortalecimento da democracia e o fomento da participação social na capital nacional do Brasil. Essa iniciativa exemplifica a capacidade da sociedade civil organizada, através da Plataforma MROSC/DF, em atuar como agente catalisador para avanços significativos no cenário legislativo e na promoção da democracia participativa.

No Estado de Pernambuco, representantes da sociedade civil que integram a Plataforma MROSC/PE publicaram um *e-book*<sup>13</sup> de análise da regulamentação do Decreto Estadual nº 44.474, de 2017, a fim de identificar os itens que podem ser ajustados e estabelecer um trâmite burocrático menos oneroso para as entidades, menos complicado para todos os envolvidos, mas mantendo-se o rigor no trato com os recursos públicos envolvidos. Além disso, a expressa expectativa pela criação do conselho no estado indica o reconhecimento da importância dessas instâncias colegiadas na promoção da participação social e no fortalecimento da relação entre a sociedade civil e o poder público.

As organizações de Sergipe demonstram uma postura proativa ao priorizarem a articulação e o processo de consolidação da Plataforma Estadual, especialmente após serem surpreendidas com a publicação do Decreto nº 30.874, em 19 de outubro de 2017. Esse decreto apresenta dispositivos antagônicos ao processo de construção que estava sendo desenvolvido em conjunto com representantes do poder público estadual, incluindo destaque para a criação do Confoco. Diante desse cenário, a plataforma reagiu de forma estratégica, fomentando atividades formativas e buscando a colaboração de especialistas na área para contribuir com outros eixos da agenda MROSC, além do diálogo contínuo com parlamentares e representantes do poder público. Diante desse cenário, foi criado o Grupo de Trabalho com a finalidade de promover o fortalecimento da governança e do diálogo com OSCs sediadas em Sergipe com a publicação do Decreto nº 616, de 7 de março de 2024. Dentre os propósitos, consta a revisão do Decreto nº 30.874, de 19 de outubro de 2017, que dispõe sobre a aplicação da Lei nº 13.019/2014, e a elaboração de proposta de criação do Confoco.

No estado do Ceará, o Encontro Regional Nordeste da Plataforma MROSC<sup>14</sup>, a sociedade civil contou com o apoio de representantes da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela das Fundações e Entidades de Interesse Social e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/CE). Durante a atividade, realizada em novembro de 2022, destacou-se a necessidade de melhorar a nitidez dos municípios, uma vez que somente seis municípios do Ceará têm decretos de regulamentação das parcerias, sendo que um desses atos é uma instrução normativa. As irregularidades da aplicabilidade da regulamentação das parcerias provocam a fraqueza das novas diretrizes estabelecidas na Lei nº 13.019/2014 e, para enfrentar esse problema, o Ministério Público lançou um programa de formação sobre as regras e procedimentos do novo

---

<sup>13</sup> [Análise da regulamentação do Decreto Estadual nº 44.474, de 2017, do governo do estado de Pernambuco.](#)

<sup>14</sup> [II Encontro Regional da Plataforma MROSC – Nordeste.](#)

Regime Jurídico de parcerias entre a Administração Pública Municipal e as OSCs, que beneficiou mais de mil pessoas da zona urbana e rural do Estado. As OSCs mantêm uma articulação ativa, provocando o poder público para a necessidade de instituir o Confoco. Contudo, ainda não houve nenhum ato que subsidie tal criação.

Atualmente, aproximadamente 20% dos estados brasileiros e capitais já criaram e instituíram seus conselhos. Esse dado demonstra o crescente reconhecimento da importância dessas estruturas para fortalecer a colaboração entre o poder público e as OSCs. Além disso, existem articulações da sociedade civil em andamento em outros estados, como Rio de Janeiro e Piauí, o que indica uma tendência de expansão desses conselhos em todo o país, promovendo uma governança mais participativa e inclusiva.

### c) Municípios

É fundamental abordar a articulação junto aos municípios, embora a pesquisa não tenha se aprofundado na análise de todos os decretos municipais, pois este não era o foco principal do estudo. No entanto, tal análise seria necessária para uma compreensão mais aprofundada do tema. Segundo dados do IBGE, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 470 regulamentaram a Lei nº 13.019/2014, representando apenas 8% do total. Dentre estes, apenas três municípios instituíram a instância do Confoco ao publicarem os respectivos regulamentos (Belo Horizonte, João Pessoa e Salvador). Vale ressaltar que, embora essa regulamentação exista, nem todos os conselhos nos referidos municípios estão em pleno funcionamento, permanecendo apenas como uma formalidade na regulamentação municipal.

O município de Belo Horizonte se destaca no âmbito municipal ao instituir o Confoco por meio do Decreto Municipal nº 16.746/2017. Essa iniciativa partiu do Poder Executivo Municipal, em parceria com a Procuradoria-Geral do Município (PGM/BH), refletindo o esforço conjunto para promover a participação da sociedade civil nas decisões relacionadas às parcerias com o poder público. A experiência bem-sucedida desse município é evidenciada pela criação de um grupo de trabalho intersetorial, criado em 2015, dedicado ao debate sobre a operacionalização do regime jurídico das parcerias no município. Esse grupo de trabalho foi crucial para iniciar as discussões que levaram à instituição do Confoco/BH.

Cabe destacar a contribuição relevante desse município para o movimento de institucionalização do conselho e elaboração em 2022, pela Plataforma MROSC, da cartilha

*CONFOCO – Um guia para motivar a participação da Sociedade Civil*<sup>15</sup>. O documento destaca a trajetória do conselho em Belo Horizonte, as discussões e a composição inicial do conselho realizadas em diálogo entre o poder público executivo e a sociedade civil, visando garantir representatividade e legitimidade por meio da diversidade de perfis e áreas de atuação dos membros.

É importante mencionar que o conselho possui um mandato de quatro anos, com a alternância na presidência a cada dois anos, garantindo a participação ativa tanto da sociedade civil quanto do poder público na liderança do órgão. Entretanto, em 31 de janeiro de 2023, a PGM/BH promoveu alterações no Decreto nº 16.746/2017, desconsiderando o § 1º do art. 5º, que atribuía ao Confoco a competência de assistir, opinar e manter diálogo com a PGM e demais órgãos da administração municipal e as OSCs em relação às normas incidentes sobre as parcerias. Essa alteração ocorreu sem diálogo prévio com os membros do conselho, gerando questionamentos sobre a autonomia e o papel consultivo do Confoco/BH na construção e manutenção das parcerias entre as OSCs e o poder público municipal.

O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife, 2020) publicou a pesquisa intitulada *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios*<sup>16</sup>, que oferece uma visão detalhada sobre a implementação da Lei nº 13.019/2014 nos municípios brasileiros. Esse estudo evidencia o quão desafiador é o processo de implementação da lei no nível municipal, destacando a necessidade de maior articulação entre as OSCs e os governos locais para promover a institucionalização desses espaços de participação social. A pesquisa revela que, até aquele momento, apenas dois municípios estabeleceram a instância do Confoco, formalizando-a por meio da publicação dos respectivos regulamentos, embora ainda não estivessem em pleno funcionamento:

- O Decreto Municipal nº 29.129/2017 – Prefeitura Municipal de Salvador.
- O Decreto Municipal nº 9.005/2017 – Prefeitura Municipal de João Pessoa.

É relevante ressaltar que a regulamentação em João Pessoa estabeleceu a criação de uma comissão especial de assessoramento às comissões de seleção e de monitoramento e avaliação. Essa comissão é composta por até seis servidores públicos, indicando uma estrutura interna para a gestão e acompanhamento das parcerias na cidade. No entanto, um aspecto a ser

---

<sup>15</sup> [Confoco – Um guia para motivar a participação da Sociedade Civil](#).

<sup>16</sup> [Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios](#).

considerado nessa experiência é a ausência de previsão para a representação da sociedade civil nessa comissão. A participação da sociedade civil, conforme indicado no MROSC, é uma peça fundamental para garantir a diversidade de perspectivas, promover a transparência e fortalecer a legitimidade das decisões relacionadas às parcerias entre o poder público e as OSCs. A falta de representação de atores sociais pode impactar a efetividade e a legitimidade do processo decisório, uma vez que as organizações que atuam diretamente na comunidade trazem uma expertise e uma compreensão específica das demandas e necessidades locais. Incentivar a participação ativa da sociedade civil na definição e avaliação das parcerias contribui para uma gestão mais democrática e alinhada com os interesses da população.

Atualmente, diversos municípios têm avançado na regulamentação das parcerias com as OSCs e, segundo informações do Instituto OSCs Legal<sup>17</sup>, existem aproximadamente 900 atos normativos relacionados a esse tema. Esses atos normativos refletem os esforços de diferentes municípios em estabelecer regras e diretrizes para tais parcerias, evidenciando o interesse e a importância que as administrações municipais atribuem à construção de um marco regulatório eficiente e adequado. Cada norma pode trazer particularidades que atendem às necessidades específicas de cada localidade, considerando suas características e demandas locais.

Esse cenário demonstra um movimento significativo em direção à consolidação de práticas transparentes, participativas e eficazes na gestão das parcerias entre o poder público municipal e as OSCs, contribuindo para o fortalecimento e aprimoramento das políticas públicas. Embora alguns municípios possam ter mais de um ato normativo, para fins de simplificação vamos considerar que cada ato normativo corresponde a um município. Dessa forma, dos 900 atos normativos relacionados à regulamentação das parcerias entre municípios e OSCs, aproximadamente 16,2% dos municípios brasileiros já adotaram algum tipo de regulamentação.

Esse percentual indica que, embora haja um movimento significativo em direção à formalização e regulamentação dessas parcerias, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a maioria dos municípios brasileiros implemente essas normas. A análise sugere que, apesar dos avanços, a adoção de práticas normativas ainda é limitada em grande parte dos municípios brasileiros. Isso pode apontar para a necessidade de maior incentivo ou apoio, por meio do compartilhamento de boas práticas entre os municípios para que um número maior de

---

<sup>17</sup> [Instituto OSCs Legal](#).

localidades desenvolva e implemente regulamentos adequados. Esse movimento pode levar a uma expansão mais ampla e uniforme dos esforços regulatórios.

#### 2.4.5 A resistência da sociedade civil e a importância da Bahia na implantação do MROSC: análise dos avanços, limites e desafios a partir dos editais de chamamento público

A história da Bahia é profundamente entrelaçada com a formação da identidade brasileira, desde os primórdios da colonização. É um lugar que, além de ser um destaque turístico, é um caldeirão de culturas, tradições e resistências. No entanto, por trás dos cartões-postais e das narrativas históricas dominantes, permanece uma realidade muitas vezes negligenciada. Desde os tempos da luta pela independência até as batalhas contemporâneas por direitos humanos e inclusão social, a Bahia tem sido um epicentro de resistência e ativismo, moldando a consciência coletiva do país. As contribuições de diversas parcelas da população, especialmente das mulheres baianas e, mais recentemente, da agenda MROSC, quando analisadas ao longo dos séculos ou décadas, permitem uma compreensão mais aprofundada e inclusiva da riqueza cultural e social do estado da Bahia e, por extensão, do Brasil.

A importância histórica e cultural da Bahia, também se manifesta, conforme já destacado anteriormente na vanguarda na adoção e implementação da agenda MROSC, que, tendo sua legislação promulgada em 2014, instituiu um marco crucial na relação entre o Estado e as OSCs, fortalecendo a participação cidadã e reconhecendo o papel fundamental na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Essa priorização do MROSC no contexto do estado baiano não é apenas um avanço legal, mas também uma expressão tangível do espírito de resistência e mobilização da sociedade civil local.

Sabendo disso, nesta subseção explora-se não apenas a importância da Bahia na priorização da agenda MROSC, mas também como essa legislação se insere em um contexto mais amplo de resistência e fortalecimento da sociedade civil e de defesa dos direitos humanos e sociais. Nesse sentido, cabe ressaltar que o movimento da “Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, consolidado em 2010, foi fundamental para a construção desse novo marco legal. Com esse espírito, cabe ressaltar que diversas OSCs, com destaque para o papel central assumido pela Plataforma MROSC/BA, propuseram espaços de diálogo permanente com o governo estadual, o que possibilitou avanços significativos na implementação da lei no estado.

Em novembro de 2013, no auditório do Ministério Público do Trabalho, em Salvador/BA, ocorreu uma Audiência Pública central sobre “As OSCs e a Democracia: por novas relações com o Estado”, promovida pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), Cáritas e Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese). O evento reuniu cerca de 200 participantes representando diversas organizações e movimentos sociais – LGBT, Catadores, População de Rua, Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), entre outros. Vale ressaltar que parlamentares baianos, federais e estaduais também marcaram presença reforçando a importância política do encontro.

Esse momento foi especialmente significativo no contexto das dificuldades enfrentadas pelas OSCs na época. O processo de criminalização das ONGs, a redução do apoio da cooperação internacional e outros desafios impulsionaram a necessidade de um olhar mais atento e crítico sobre o cenário nacional. Assim, o evento destacou a urgência de compreender, com maior profundidade, o processo em curso no país e as propostas em discussão em Brasília, apontando para a necessidade de articulação e fortalecimento das organizações diante das adversidades.

Nesse contexto, o curso “Gestão de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil: Nova Lei de Fomento e Colaboração”, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República, desempenhou um papel crucial na disseminação dos conteúdos da agenda MROSC. Esse curso foi fundamental para capacitar os atores estratégicos de todo o país, permitindo que se apropriassem do debate sobre a Lei nº 13.019/14. Nesse contexto, representantes da Bahia foram selecionados para participar da primeira turma, fortalecendo o engajamento e a compreensão da legislação que rege as parcerias entre o Estado e as OSCs. Essa participação ativa de atores baianos contribuiu para a implementação efetiva no âmbito estadual promovendo uma maior qualificação e entendimento das normativas e diretrizes estabelecidas.

Durante o seminário, ocorreu uma Roda de Conversa com autoridades incluindo deputadas estaduais, representantes da Secretaria de Relações Institucionais (Serin), da Secretaria de Administração, gestores públicos e a presença da classe contábil estadual, representada pelo Conselho Regional de Contabilidade da Bahia (CRC/BA). Esses setores comprometeram-se a criar um Grupo de Trabalho (GT MROSC/BA), em nível estadual, para contribuir com a elaboração do decreto de regulamentação. Esse passo a passo, caminhado pela sociedade civil da Bahia está sistematizado na *Cartilha Lei MROSC – Regulamentação Passo*

*a Passo*<sup>18</sup>, documento que orienta e fortalece o processo de regulamentação em diversos estados brasileiros.

O GT MROSC/BA dedicou sete meses de trabalho a esse processo em que foi criado um ambiente virtual e foram realizados dois seminários, uma videoconferência, uma consulta pública *on-line*, 17 reuniões ordinárias e 29 reuniões extraordinárias. O resultado desse esforço foi a elaboração da proposta da minuta do decreto. As novas regras estabelecidas garantiram a consideração das especificidades observadas pelos atores estratégicos, assegurando que as políticas públicas continuassem a ser efetivadas no estado da Bahia.

Esse enfoque participativo e o esforço conjunto demonstraram o compromisso em adaptar a legislação às necessidades locais, promovendo uma implementação mais eficaz e alinhada com a realidade da região. Esse processo contou com diversos momentos de diálogo e aprofundamento para compreender os pontos cruciais delineados na Lei nº 13.019/2014 que impactam a dinâmica dos fluxos processuais. O objetivo era estudar e propor uma minuta de ato normativo que regulamentasse a implementação da referida lei na esfera da Administração Pública estadual.

Como já ressaltado, a Bahia foi o primeiro ente público que inaugurou a criação desse importante espaço a fim de priorizar uma Política de Fomento e Colaboração. Dessa maneira, o Confoco/BA instituiu uma instância consultiva para orientar a formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Desse modo, o processo de construção do Decreto nº 17.091, de 5 de outubro de 2016, na Bahia, foi conduzido de maneira participativa envolvendo os diversos atores interessados em contribuir para a efetivação das parcerias entre o poder público estadual e as OSCs.

O Projeto Ponto de Gestão MROSC foi outra iniciativa relevante dentro dessa agenda participativa construída a partir da colaboração entre OSCs da Plataforma MROSC Bahia. Nesse contexto, foi celebrada uma parceria com importantes programas da Escola de Administração da UFBA – o Programa de Estudos Aplicados em Administração Política (Proap) e o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social (PDGS) – para submissão de projeto de extensão em Edital Proext MEC lançado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2016. O projeto tinha por objetivo apoiar instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão, com ênfase na inclusão social e

---

<sup>18</sup> <https://abong.org.br/final/download/cartilha-lei-mrosc-regulamentacao-passo-a-passo.pdf>.

contribuição para a implementação de políticas públicas. O projeto submetido e aprovado com nota máxima pela UFBA, em parceria com a Plataforma MROSC, teve como título “Rede de Inovação Ponto de Gestão MROSC: Construindo Modelo de Articulação entre OSCs, Universidade e Estado”. O projeto proporcionou a criação de espaços de referência em capacitação dos atores relacionados ao MROSC, com oferta de assessoria técnica, articulação, formação e capacitação, uma oportunidade valiosa para aproximar a academia das OSCs, promovendo a troca de experiências e a produção coletiva de conhecimento.

O processo formativo contribuiu para a capacitação de gestores e representantes de OSCs, de forma gratuita, em conformidade com a nova legislação, e contou com o apoio relevante de representantes das OSCs e do governo do estado da Bahia, através da Serin, formando uma gestão tripartite do projeto. O seu propósito central consistiu em preparar multiplicadores para atuarem na execução do referido projeto, por meio de diversas atividades – como a oferta de Cursos Livres de Introdução ao MROSC (presencial e EaD) e a realização de Painéis de Debates Itinerantes em territórios selecionados.

Nesse contexto, o Projeto Ponto de Gestão MROSC fortaleceu a atuação estratégica das OSCs na Bahia proporcionando formação e assessoria técnica para que se adequassem às inovações trazidas pelo MROSC, conferindo à universidade o papel de polo canalizador de processos de fortalecimento institucional de OSCs baianas e de sua relação com o Estado. Dessa maneira, expandiu a atuação, divulgação de informações e experiências, além de servir como referência e suporte para consolidar uma cultura de relações colaborativas e participação social, contribuindo para a prática da gestão pública democrática.

Em 2018, a Plataforma da Bahia foi inserida no Comitê Facilitador formado por organizações eleitas pelas Signatárias da Plataforma MROSC para dinamizar e coordenar politicamente ações da rede, definir as estratégias de atuação, supervisionando-as e colaborando com sua implementação, por meio de discussões contínuas via e-mail e reuniões por teleconferência para decidir questões pontuais, além de reuniões presenciais sempre que houvesse uma pauta mais complexa de deliberação.

Diante do aporte financeiro proveniente do Fundo OSCs da Plataforma MROSC, da Cese, da Fase e da UFBA, através do MEC, foi possível disseminar as Caravanas MROSC em diversos municípios baianos, com metodologia amplamente utilizada para aprimorar o ambiente regulatório. Foram promovidas formações para multiplicadores e realizadas caravanas em diversos municípios baianos: Feira de Santana, Juazeiro, Vitória da Conquista,

Mutuípe, Presidente Tancredo Neves, Bom Jesus da Lapa, Valença, Salvador, Simões Filho, Itabuna, Irecê, Ituberá, Barreiras e Ipiaú.

No período de 2018 a 2023, a Bahia participou ativamente das iniciativas nacionais, contribuindo para a elaboração e execução do projeto financiado pela União Europeia, voltado ao fortalecimento da temática em âmbito nacional, como já mencionado anteriormente.

Conforme regulamentado pelo MROSC, a obrigação legal de oferecer capacitação representa uma oportunidade para reverter desconhecimento e insegurança no processo de parcerias, contando com a expertise de universidades e outras instituições. Destaca-se a Secretaria-Geral de Presidência da República, órgão responsável pela articulação do MROSC, que tem se colocado à disposição para atuar em rede com as instituições de ensino superior, conforme o documento institucional em alinhamento com a PNPS, incentivando a formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil.

A Plataforma MROSC Bahia tem reforçado, portanto, seu compromisso em fortalecer o diálogo entre Estado e sociedade civil, buscando dinamizar essas relações e ampliar a participação social na Agenda do MROSC. Além disso, colaborou com o processo de democratização, participação social e articulação coordenada das OSCs sem prejuízo das ações relacionadas aos segmentos específicos de cada organização em seu âmbito de atuação. A proposta consistiu em ampliar a capacidade de acompanhamento das ações relacionadas à agenda MROSC em todo o estado, contribuindo nacionalmente para a disseminação da experiência de construção coletiva da regulamentação na Bahia. Para facilitar o processo de organização dessa articulação frente à nova fase foi necessário envolver novas organizações e distribuir entre as OSCs signatárias as tarefas que foram emergindo.

O Confoco/BA foi criado em 2016 como resultado do processo de regulamentação no estado e dos movimentos liderados pela Plataforma, se configurando, desse modo, um importante espaço de participação social, além de assumir um papel estruturante e fundamental na disseminação de informações para implementação do novo regime das parcerias. Reconhece Holanda (2021) que ainda existem pontos nos quais são necessárias melhorias e aperfeiçoamentos em relação à implementação do MROSC, mas esta admite que não teria sido possível chegar aos resultados atuais sem a criação e o funcionamento do Confoco.

Durante o período inicial de criação e posse, entre 2016 e 2017, o Confoco/BA destacou-se como pioneiro, enfrentando os desafios iniciais da estruturação de um conselho estadual de

grande relevância no cenário nacional. Nesse contexto político adverso, no qual o cenário político nacional indicava uma tendência de redução da participação social, o conselho assumiu a responsabilidade de resistir em prol de um projeto de estado participativo, equânime e socialmente justo. Essa jornada de movimento e resistência implicou em desafios significativos, mas o Confoco/BA perseverou demonstrando sua determinação e compromisso com os princípios democráticos e a promoção da igualdade social.

Durante esse período, consta na carta apresentada durante o evento final da referida gestão que diversas atividades foram realizadas, a seguir algumas mais relevantes:

1. *Elaboração do regimento do CONFOCO-BA;*
2. *realização de seis Reuniões Ordinárias e três Reuniões Extraordinárias;*
3. *realização de três Caravanas Territoriais - nos Territórios Metropolitano de Salvador (Simões Filho), Litoral Sul (Itabuna) e Irecê (Irecê);*
4. *Realização de 19 (dezenove) reuniões das comissões técnicas do CONFOCO-BA, instituídas pela Resolução N° 003/2018;*
5. *Elaboração do Plano Operativo para o biênio (2016-2018);*
6. *Elaboração do Parecer N° 001/2018, referente ao primeiro bloco de Instruções Normativas (IN) enviadas pela SAEB; IN de Planejamento para Celebração de Parcerias com as Organizações da Sociedade Civil e Anexos – I Exposição de Motivos; II Termo de Referência para Colaboração e III Termo de Referência para Fomento; IN de Seleção de Organizações da Sociedade Civil e Celebração de Parcerias e Anexos; I Edital de Chamamento Público para Colaboração; II Edital de Chamamento Público para Fomento III Termo de Colaboração; IV Termo de Fomento; V Plano de Trabalho; e VI Termo de Atuação em Rede; e IN de Procedimento de Manifestação de Interesse Social – PMIS; e Anexo Único Formulário de apresentação de abertura de PMIS);*
7. *Realização de eventos formativos com destaque para os seguintes: Encontro Técnico – MROSC e os Órgãos de Controle realizado no Tribunal de Contas do Estado em 14/05/2018; e o Seminário Universidades na implementação da Lei n° 13.019/2014 – MROSC, realizado em 15/05/2018, que aconteceu no Instituto Anísio Teixeira (IAT);*
8. *Elaboração do Parecer N° 002/2018, referente ao Plano Estadual de Capacitação e Formação Sobre o PECAF – MROSC, enviado pela SAEB;*

9. *Elaboração do Parecer nº 003/2018, referente ao segundo bloco de Instruções Normativas (IN) enviadas pela SAEB, contendo: I – Planejamento das Atividades da Comissão de Monitoramento e Avaliação das Parcerias; II – Plano de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação e seu Anexo Único; Roteiro para Acompanhamento, Monitoramento, Avaliação, Análise da Prestação de Contas e Encerramento das Parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSCs; III – Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação; IV – Relatório de Pesquisa de Satisfação; V – Relatório de Visita Técnica In Loco; VI – Relatório de Execução do Objeto da Parceria; VII – Relatório da Execução financeira da Parceria; VIII – Parecer Técnico da Análise da Prestação de Contas; e IX – Termo de Homologação.*
10. *Elaboração da Recomendação Nº 01, de 14 de junho de 2018 – que dispõe sobre os editais de Chamamento Público da Companhia Regional de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR e a observância da Lei nº 13.019/2014, após diálogo estabelecido com a referida companhia;*
11. *Participação na reunião do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, em 24/07/2018, em articulação com o Grupo de Trabalho de Elaboração e Implementação do Plano Estadual de Capacitação e Formação no âmbito do MROSC, coordenado pela SAEB e a Diretoria de Políticas de Territorialização – DPT/SEPLAN, no intuito de disseminar a Lei nº 13.019/2014 e levantar possibilidades de estratégias de territorialização das ações;*
12. *Participação na 1ª Oficina Estadual em 2018 com Instituições Executoras de Serviços de ATER, em 22/08/2018, no Centro de Formação da Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR.*

Na gestão subsequente, de 2018 a 2020, o conselho consolidou sua estrutura e atividades, destacando-se pela criação do site oficial, realização de reuniões ordinárias e extraordinárias, caravanas territoriais, pareceres e recomendações continuaram a ser parte integrante do trabalho do Confoco/BA. A participação em eventos e apresentações em instâncias como a Assembleia Legislativa de Sergipe ressaltou a importância do Confoco/BA na promoção do diálogo e na disseminação do MROSC.

A seguir algumas atividades mais relevantes também apresentadas na carta durante evento final da gestão durante o referido período:

1. *Realização de 05 (cinco) Reuniões Ordinárias e 5 (cinco) Reuniões Extraordinárias;*
2. *Realização de 02 (duas) reuniões das comissões técnicas do CONFOCO-BA, instituídas pela Resolução N° 003/2018;*
3. *Elaboração do Plano Operativo para o biênio 2017/2019;*
4. *Criação do Site do CONFOCO-BA – [www.CONFOCO.serin.ba.gov.br](http://www.CONFOCO.serin.ba.gov.br);*
5. *Recomendação N° 02, de 12 de setembro de 2019 – dispõe sobre a inserção dos conhecimentos do MROSC - Lei n°. 13.019/2014 e Decreto Estadual n°. 17.091/2016, nos currículos dos cursos afins;*
6. *Realização do Encontro Técnico – MROSC e os Órgãos de Controle – parceria CONFOCO/SERIN e SAEB, no dia 14/05/2018 – 109 participantes, com o apoio do TCE, AGE e PGE;*
7. *Realização do Seminário Universidades na implementação da Lei n° 13.019/2014 – MROSC parceria CONFOCO/SERIN e SAEB, com apoio da UFBA e PGE, no dia 14/05/2018 – 67 participantes;*
8. *Apresentação do CONFOCO-BA na “1ª Oficina Estadual em 2018 com Instituições Executoras de Serviços de ATER”, em 22/08/2018, promovido pela BAHATER/SDR;*
9. *Formalização de consulta à Procuradoria Geral do Estado (PGE), referente a Resolução n°. 107/2018 do Tribunal de Contas do Estado (TCE). A PGE formulou pedido de revisão ao TCE, com sugestão de alteração, com efeito modificativo;*
10. *Apresentação do Balanço de 1 Ano do CONFOCO-BA, em 04/12/2018, no evento de encerramento das atividades da Plataforma MROSC-BA em 2018;*
11. *Acompanhamento das Mesas de Orientação, promovida pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI), destinada às OSCs interessadas no Edital Década Afrodescendente – 2019, que também foi transmitido por meio de videoconferência para 18 polos do interior do Estado;*
12. *Participação como expositor na Audiência Pública sobre o MROSC, na Assembleia Legislativa de Sergipe (ALESE), em 30/04/2019, promovida pela Plataforma MROSC-SE em articulação com parlamentares;*
13. *Participação de membros da Comissão Técnica de Formação e Capacitação em reunião de planejamento de formação, junto ao Grupo de Trabalho de elaboração do Plano Estadual e Capacitação e Formação, coordenado pela Secretaria da Administração (SAEB);*

14. *Realização do evento “Diálogos com os Conselhos de Direitos e Políticas Públicas – o MROSC em pauta”, com o apoio da SAEB e da PGE, no dia 22/05/2019, envolvendo 128 conselheiros da sociedade civil e do poder público de 24 conselhos estaduais;*
15. *Participação como expositor no Encontro NEATS – MROSC: implementação no Estado da Bahia e no município de Salvador, 06/06/2019, promovido pelo Núcleo de Estudos Avançados da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo;*
16. *Participação como expositor no Seminário Nacional da Plataforma MROSC e VI Encontro de OSCs Signatárias, em Salvador, promovido pela Plataforma MROSC, Cáritas, Camtra e ELO-Ligação e Organização, com o apoio da União Europeia, 10 a 12 /06/2019;*
17. *Participação no Seminário Caminhos para Consolidação do MROSC na Bahia, promovido pela SAEB e PGE, com o apoio do CONFOCO/SERIN, em 16 e 17/07/2019;*
18. *Participação no Seminário-Consulta: “Novos Desafios e Caminhos para a Sociedade Brasileira, Brasília, 11/09/2019, promovido pela União Europeia;*
19. *Realização do processo eleitoral do CONFOCO-BA, biênio 2019/2021 – Edital 001/2019/SERIN, o processo contou com o acompanhamento da Defensoria Pública do Estado (DPE);*
20. *Participação no 7º Encontro de Prefeitos, em Camaçari, 13 a 15/09/2019, promovido pela União dos Municípios da Bahia (UPB) e apoiado pela SERIN, com distribuição de Informativo aos Municípios baianos, produzido pelo CONFOCO-BA;*
21. *Publicação do v. 1 do Cadernos MROSC-BA: Estatuto de Associações – Organizações da Sociedade Civil (OSCs);*

Nesse contexto, cabe mencionar que a Resolução nº 107/2018 do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) estabeleceu diretrizes relacionadas ao controle e fiscalização das parcerias firmadas entre o Estado e as OSCs, com base na Lei nº 13.019/2014. No entanto, essa resolução foi considerada problemática por extrapolar as competências do tribunal para interferir na regulamentação e execução dessas parcerias de forma excessiva. O Processo Administrativo nº 02931272018000056612, emitido pela PGE/BA, publicado em 11 de fevereiro de 2019, sugeriu ajustes necessários para resolver os conflitos de interpretação entre a Lei Federal nº 13.019/2014 e o Decreto Estadual nº 17.019/2016. Ao analisar a celeuma, a

PGE/BA ressaltou que a resolução trazia ameaças e retrocessos, uma vez que criava obstáculos à implementação das parcerias ao invés de facilitar seu andamento. Além disso, argumentou que essa interferência do TCE/BA representava uma violação dos princípios federativos, pois invadia a esfera legislativa estadual ao tentar modificar a interpretação de uma lei federal. Assim, o despacho da procuradoria estadual propôs a revisão da Resolução nº 107/2018, garantindo que a interpretação da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto nº 17.019/2016 respeitasse o equilíbrio entre controle e a autonomia das OSCs, favorecendo, desse modo, um ambiente de maior segurança jurídica para as parcerias.

Conforme a CF 1988, no seu art. 84, IV, o poder regulamentar é facultado aos chefes do Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) visando à correta execução e expedição de decretos autônomos sobre matérias de sua competência que ainda não foram disciplinadas por lei. Como ressaltado pela PGE/BA, a referida resolução imposta pela PGE trazia obrigações não previstas na lei, nem no regulamento estadual.

A terceira gestão do Confoco, de 2020 a 2022, trouxe novos desafios, especialmente considerando a conjuntura adversa provocada pela pandemia de covid-19. O conselho não apenas se adaptou ao trabalho virtual, mantendo seu cronograma de reuniões e a execução do Plano Operativo, como também se destacou em debates públicos como a audiência sobre o “Decreto nº 8.759/2019 e desmonte dos conselhos nacionais”.

Durante esse período, diversas atividades foram realizadas, a seguir algumas ações mais relevantes, registradas na carta durante evento final da gestão:

- *Realização de 12 (doze) Reuniões Ordinárias e 2 (duas) Reuniões Extraordinárias.*
- *Realização de 32 (trinta e duas) reuniões Reuniões das Comissões Técnicas (CT) das quatro comissões técnicas permanentes*
- *Realização de 6 (seis) reuniões intercomissões.*
- *Elaboração do Plano Operativo Biênio 2019/2021.*
- *Realização de 3 (três) Caravanas Territoriais, que são eventos formativos presenciais, em distintos Territórios de Identidade (Velho Chico: Bom Jesus da Lapa; Bacia do Rio Grande: Barreiras; Médio Rio de Contas: Ipiau*
- *Realização de Oficina de Políticas de Comunicação e Informação do CONFOCO-BA com 16 participantes entre conselheiros e Ascom /SERIN com o objetivo qualificar o debate conceitual e de concepção*

sobre comunicação e informação, para a elaboração do Plano de Comunicação.

- *Realização de Oficina de Monitoramento, com o apoio da SEPLAN, a 1ª parte com 17 participantes, e 2ª parte com 16 participantes, entre conselheiros e Ascom /SERIN com o objetivo construir referências para a elaboração do Plano de Monitoramento, ainda em processo.*
- *Realização de 03 (três) eventos, intitulados de Diálogos CONFOCO-BA, por videoconferência:*
- *Diálogos com o Legislativo – A implementação da Lei nº 13.019/2014 – MROSC: avanços, desafios e perspectivas” contou com a presença dos/as deputados/das Lídice da Mata, Afonso Florence (Federais), Neusa Cadore e Marcelino Galo (Estaduais) e a participação de 68 pessoas. Foi um evento comemorativo dos 3 anos do CONFOCO-BA;*
- *Programa Estadual de OS: lógicas e vivências, teve como convidados Eyson Lima/SETRE e Milton Coelho/SAEB e a participação de 36 pessoas. Os convidados apresentaram os aspectos legais e administrativos sobre o tema, além de experiências de contratos no âmbito da Administração Pública estadual. A sociedade civil expressou sua aspiração de que o Estado estimule mais a opção de Termos de Colaboração;*
- *Diálogos CONFOCO-BA trouxe Luiz Santana, Assessor da Diretoria de Planejamento/ Seplan para abordar o tema Indicadores: uma introdução e sua aplicação nos termos de Fomento e de Colaboração, contando com 34 participantes. Há grande expectativa de todos/as em aprofundar o debate sobre indicadores de qualidade, um desafio para o planejamento e acompanhamento das parcerias.*
- *Construção participativa da minuta de um Projeto de Lei de aplicação da Lei nº 13.019/2014 às especificidades da Bahia, considerando inclusive a extinção do Título de Utilidade Pública Estadual;*
- *Ação sobre a aplicação da isenção de TARIFA BANCÁRIA integrando: Envio de ofício aos bancos, reiterando a isenção de cobrança de tarifas em contas de execução de parcerias; Campanha informativa, via whatsapp, card com link para o site do CONFOCO-BA; Postagem no site de informático e modelo simples de ofício das OSCs aos bancos; Elaboração e envio de Recomendação aos órgãos da Administração Pública.*

- *PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES DO PECAF-BA: Curso de Aspectos Legais, promovido pela SAEB – primeira turma direcionada ao CONFOCO-BA, com intuito de contribuir com os ajustes do próprio curso; Oficina de Plano de Trabalho, promovida pela Saeb em alinhamento com o Comissão Técnica de Formação e o GT de Elaboração do Caderno MROSC-BA 2, também com a turma direcionada ao CONFOCO-BA; 1º Webinar Caminhos para o monitoramento, avaliação e prestação de contas eficiente*
- *PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS: IV Seminário CONFOCO-BH – Olhares Plurais sobre Parcerias nas Cidades. Painel: O impacto da atuação das OSCs e da Sociedade Civil na realidade das cidades, em 14/10/2020; Seminário MROSC: avanços e perspectivas. E lançamento da 4ª Publicação da Coleção Sustentabilidade Econômica das OSCs, realização Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), em 25/06/2020; Videoconferência “A trajetória do Conselho de Fomento e Colaboração do Estado da Bahia – uma conversa sobre a experiência do CONFOCO da Bahia, pioneiro no Brasil”, em 02/02/2021, realizado pela OSCs Legal; Live Vista da Laje “O que é o tal CONFOCO e o que faz para participar dele”, em 06/04/2021, realizado por: Plataforma MROSC, União Europeia, Vista da Laje-BH, AKIN e Casa do Beco-BH; Seminário MROSC em Movimento, por meio de videoconferência, realizado em 31/05/21, realização da Plataforma MROSC Sergipe; “Momentos MROSC – A importância do CONFOCO para a implementação da Lei nº 13.019/2014”, em 17/06/2021, realização Plataforma MROSC; Audiência Pública “Decreto 9759/2019 – O desmonte dos Conselhos nacionais”, em 14/09/2021, promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Justiça da ALBA.*

O envolvimento do Confoco/BA em debates sobre a regulamentação do próprio conselho reforçou seu compromisso com a transparência e legitimidade. Esse processo reflete uma parte essencial da governança democrática. Quando um conselho busca regulamentar suas atividades por meio de legislação formal está buscando estabelecer diretrizes claras e transparentes para suas operações.

Ao motivar ativamente esses debates, o conselho demonstra seu compromisso com a transparência e a legitimidade de suas ações e reforça que está disposto a ouvir diferentes perspectivas e considerar várias opiniões antes de tomar decisões importantes que afetarão suas operações e as partes interessadas envolvidas. Participar desses debates também ofereceu

oportunidades para as partes interessadas, visto que puderam expressar suas opiniões e preocupações sobre a regulamentação proposta. Isso leva a um processo mais inclusivo e democrático, no qual diferentes pontos de vista são considerados antes de chegar a uma conclusão.

Ao participar de debates sobre sua própria regulamentação, o conselho promoveu políticas mais eficientes e bem alinhadas às necessidades da comunidade, identificando lacunas e ajustando propostas de forma inclusiva. Observou-se também que o envolvimento ativo em debates sobre regulamentação ajudou a construir confiança pública nas atividades do conselho, que está aberto ao diálogo e disposto a considerar diferentes pontos de vista, provocando maior confiança de que as decisões tomadas são justas e equitativas. Por fim, o conselho está contribuindo para a criação de um processo legislativo mais sustentável a longo prazo e é fundamental para garantir a transparência, legitimidade e eficácia de suas operações, ao mesmo tempo em que promove um processo mais inclusivo e democrático de elaboração de políticas.

À medida que o Confoco/BA encerra a gestão de mais um biênio, observa-se que sua jornada tem sido marcada por uma história de superação, construção de identidade e contribuição valiosa para o fortalecimento das OSCs e a consolidação do MROSC na Bahia. O conselho permanece como um agente ativo na promoção da participação social e na defesa de um ambiente propício para o desenvolvimento das organizações que desempenham papel fundamental na construção do estado brasileiro.

Em setembro de 2022, iniciou-se a quarta gestão do referido conselho, renovando, assim, a possibilidade de continuar fortalecendo essa relação de parceria e de buscar novas soluções e ajustes na implementação das novas regras.

Com base na discussão epistêmica, teórico-metodológica e empírica acerca do tema-objeto da pesquisa, foi possível avançar na definição dos caminhos metodológicos, conforme é apresentado no próximo capítulo.

### 3 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Os caminhos metodológicos desta pesquisa estão fundamentados no referencial epistêmico, teórico-metodológico e empírico do estudo, ancorados na discussão interdisciplinar dos construtos da Administração Política e da Gestão Social, conceitos criados no âmbito da Escola de Administração da UFBA. Desse modo, ao definir uma compreensão ampliada e integrada dos conceitos centrais que guiaram este estudo – democratização das políticas públicas no Brasil à luz do MROSC –, considera-se que esta pesquisa tem caráter exploratório e privilegiou o uso de estudo de caso único na expectativa de contribuir para a ampliação do olhar sobre o papel social do Confoco/BA como órgão de representação social que garante a plena e efetiva implantação do novo marco regulatório.

A ênfase nas interconexões interdisciplinares entre os construtos da Administração Política e da Gestão Social colocam este estudo em um patamar de pesquisa qualitativa comprometida em interpretar e propor transformações inovadores nos padrões de gestão pública e social previstas na agenda MROSC. Conforme destacado no capítulo 2, essa escolha filosófica e científica crítica, a partir das articulações necessárias dos campos de estudos da Administração Política, Administração Pública e Administração Societal (gestão social), possibilitou uma análise ampliada e contextualizada das relações entre Estado, sociedade civil e mercado, bem como das tensões e potencialidades envolvidas na construção de uma gestão pública democrática. Nesse sentido, pensar a agenda MROSC, o Confoco e os editais de chamamento público exige um olhar inter ou multidisciplinar que considere que as bases epistêmicas e científicas selecionadas dão conta.

Ao fazer essas escolhas, foram priorizadas metodologias que permitissem compreender, de forma crítica e contextualizada, a agenda do Marco Regulatório a partir das relações complexas estabelecidas entre sociedade-Estado-economia (mercado), conforme destacado por Santos (2004). O que possibilitou valorizar a importância da participação social e da gestão democrática no processo de concepção e implementação de políticas públicas, com ênfase nos editais de chamamento público a serem abertos pelo Estado no âmbito do Confoco, de modo a garantir a participação plena das OSCs da gestão pública.

Conforme destacado na subseção 2.1, as teorias da Administração Política e da Gestão Social transcendem uma visão unidimensional da realidade social e organizacional incorporando abordagens metodológicas ampliadas dos fenômenos da gestão como fenômenos sociais. O que implica considerar que a análise dos editais de chamamento público exige

articular aspectos multidimensionais e multiatorais (Santos, 2004; Boullosa, 2014), de modo a compreender as complexidades que envolvem as relações entre a gestão pública e as OSCs nas ações de fomento e cooperação regulamentadas pelo MROSC. Nesse sentido, para o desenvolvimento da pesquisa de campo foi utilizado como referência o debate sobre as relações entre burocracia formal e burocracia simplificada no âmbito das garantias estabelecidas na CF 1988 para a ampliação e consolidação da participação e controle social das políticas públicas.

O estudo de caso como método de pesquisa auxiliou a escolha do Edital de Chamamento Público nº 02/2020, publicado em 2020 pela SJDHDS no âmbito do MROSC, como referencial empírico central para o desenvolvimento do estudo e da proposição da TGS-DT, que enfatizou o desenho de uma Matriz de Análise de editais de chamamento público, dirigida para orientar a elaboração do referido instrumento pelo governo e sua interpretação pelas OSCs. Nesse sentido, foram privilegiadas como variáveis relevantes para o estudo empírico as dimensões políticas e técnicas da gestão de políticas públicas, conforme proposto pela teoria da Administração Política (Santos, 2004; Santos; Ribeiro; Santos T., 2009).

Essa escolha permitiu sustentar que as dimensões próprias da gestão e da gerência (teoria e prática) se entrelaçam e se manifestam nos modos particulares expressos pela concepção e execução das políticas públicas. O que permite sustentar que esses conceitos abrangem não apenas aspectos técnicos ou instrumentais (burocráticos), mas também incluem dimensões políticas, culturais e sociais. Ao privilegiar essa perspectiva ampliada e integrada da gestão e gerência, reconheceu-se que o desenvolvimento territorial requer uma compreensão holística e contextualizada dos movimentos que determinam as relações entre o poder público e as OSCs.

Essa escolha metodológica está em pleno alinhamento com os objetivos do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social, que considera a gestão como orientação das ações promotoras do desenvolvimento territorial. Dessa forma, a gestão social do desenvolvimento representa para os objetivos desta pesquisa um esforço consciente de integração interdisciplinar dos conceitos de Administração Política e Gestão Social como bases teóricas e praxiológicas que permitem buscar soluções abrangentes e sustentáveis das proposições de gestão de políticas públicas regulamentadas pelo MROSC. Com esse esforço metodológico foi possível, portanto, reconhecer os limites do edital de chamamento público analisado de modo a identificar as causas que podem explicar o descumprimento das diretrizes

estabelecidas pelo marco legal que defende a simplificação em detrimento da perspectiva da burocracia formal que o Estado insiste em preservar.

### **3.1. Justificativa da escolha do edital de chamamento público**

Conforme destacado, a pesquisa se concentrou em analisar um único edital, selecionado pela sua relevância e pelas divergências que geraram questionamentos por parte da sociedade civil e do Confoco/BA. Ao adotar uma perspectiva interdisciplinar e a abordagem em consonância com as teorias da Administração Política e da Gestão Social foi possível reconhecer a importância do Estado como indutor do desenvolvimento social e econômico, único ente capaz, nas sociedades capitalistas, de promover bem-estar coletivo e justiça social (Santos; Ribeiro; Chagas, 2015); embora haja concordância com os estudos da gestão social que ressaltam a importância de reconhecimento do papel dos atores sociais na concepção e implementação de políticas públicas, conforme conceito definido por Boullosa (2014).

A análise detalhada do material foi fundamental para a construção da Matriz MROSC, uma ferramenta de gestão social projetada para a análise de editais de chamamento público no âmbito da Lei nº 13.019/2014. O ciclo de pesquisa abrangeu não apenas a avaliação objetiva dos documentos, mas também a validação da tecnologia por meio de diversas atividades realizadas em espaços de debate e aprimoramento da agenda MROSC. Essa abordagem garantiu que a matriz fosse capaz de atender aos objetivos propostos pela pesquisa. É importante ressaltar que a apresentação da matriz é feita de maneira abrangente na próxima seção deste capítulo.

A interação da pesquisadora com os diversos espaços institucionalizados dedicados ao aprimoramento da legislação e ao fortalecimento da agenda MROSC, conforme sistematizado em outros capítulos desta dissertação, ressalta a importância deste trabalho dentro do contexto mais amplo das políticas públicas. Em particular, a aproximação com o Confoco/BA e as iniciativas contidas no plano operacional do órgão permitiu um acompanhamento mais aprofundado das dinâmicas do conselho. Esse acompanhamento se transformou em espaço de aprendizagem para a realização da atividade curricular Estágio Docente por meio da realização de rodas de diálogo. Essa fase da pesquisa buscou não apenas fomentar a participação do conselho na discussão sobre a matriz, mas também contribuir para a consolidação e o aprimoramento das políticas de fomento e colaboração na Bahia, evidenciando a relevância do

envolvimento das OSCs na construção de um ambiente mais participativo e eficaz nas políticas públicas estaduais.

As discrepâncias identificadas no edital escolhido – Edital nº 02/2020 da SJDHDS, abrangem diferentes aspectos, desde sua formulação, verificando-se os elementos de clareza nos procedimentos, objetividade nas regras e a eficácia na seleção de OSCs. A pesquisa buscou contribuir significativamente para o aprimoramento do instrumento em análise procurando alinhá-lo de maneira mais efetiva com os fundamentos e princípios estabelecidos do novo regime jurídico. Ao identificar e detalhar as disparidades presentes no edital foi possível oferecer subsídios concretos para embasar a elaboração da minuta preliminar da Matriz MROSC, a fim de contribuir com a análise de editais de chamamento público no âmbito da Lei nº 13.019/2014.

Os diversos questionamentos e pareceres apresentados junto à SJDHDS, bem como às OSCs envolvidas no certame e ao Confoco/BA, evidenciaram a necessidade de ajustes e esclarecimentos no processo. Essa pluralidade de intervenções reflete a preocupação com a transparência e a legalidade do procedimento, bem como o compromisso em garantir a lisura e a equidade nas relações entre o poder público e as OSCs. A subsistência desses questionamentos e pareceres impulsionou a realização de ajustes e a prestação de explicações por parte dos órgãos envolvidos, demonstrando a importância do diálogo e da participação ativa da sociedade civil na fiscalização e no aprimoramento dos processos de chamamento público.

Esse contexto ressalta também a necessidade contínua de aperfeiçoamento das práticas administrativas e da gestão de parcerias, visando promover uma atuação mais eficaz e transparente do Estado na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social e a garantia dos direitos fundamentais. A natureza substancial de tal modificação é intolerável diante do novo regime jurídico, o que ressalta a importância de resguardar a integridade dos processos de chamamento público, mantendo a coerência entre o edital e as práticas adotadas durante sua execução.

Qualquer alteração que comprometa a equidade, a transparência e a competitividade do certame representa um desvio grave dos princípios que regem a Administração Pública. Portanto, é imprescindível que os servidores responsáveis pelos processos de seleção de OSCs estejam atentos e ajam com rigor na preservação da legalidade e da lisura em todas as etapas do procedimento. A intolerância diante de modificações substanciais que violem esses

princípios é fundamental para assegurar a confiança da sociedade nos processos de seleção e na atuação do Estado na promoção do bem comum.

Nesse contexto, vale evidenciar a conclusão da PGE/BA que, embora sugira um procedimento para a celebração dos Termos de Colaboração por dispensa de chamamento, apresenta uma análise crítica quanto à sua viabilidade e conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos para os processos de seleção pública. A recomendação de realizar uma seleção pública simplificada, destinada a colher ofertas de preços, mediante publicação de extrato de convocação no Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação e designar uma sessão pública para recebimento das propostas pode ser questionada quanto à sua eficácia em promover a transparência, a igualdade de condições entre os concorrentes e a seleção baseada em critérios técnicos e de qualidade.

É importante considerar que a dispensa de chamamento público é uma exceção prevista em lei e sua aplicação deve ser criteriosa e justificada de acordo com os requisitos estabelecidos na legislação pertinente. Diante da complexidade e da sensibilidade dos programas em questão, a sugestão de realizar uma seleção pública simplificada como orientação para uma dispensa de chamamento público parece contraditória e pouco coerente. A dispensa de chamamento público pressupõe uma situação excepcional na qual a Administração Pública está dispensada de seguir o procedimento de seleção competitiva, usualmente exigido, seja por motivos de urgência, emergência ou especificidade da situação. Por outro lado, uma seleção pública simplificada ainda implica em seguir um processo de seleção, embora simplificado, que envolve a abertura para recebimento de propostas, a publicidade e a possibilidade de concorrência.

Destaca-se, ainda, a relevância do Parecer PGE nº 001917/2020, junto ao processo de mudança dessa nova relação, visto que apontou para a nulidade do relatório com o resultado preliminar das propostas técnicas, bem como a nulidade do próprio edital de instauração do chamamento público em virtude de erros materiais que violaram princípios fundamentais tais como a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.

É importante ressaltar que a PGE enfatizou a necessidade de respeitar a vedação de restrição desnecessária à competitividade do certame, destacando que qualquer modificação que altere a substância das disposições editalícias não pode ser considerada como mero erro material. Essas considerações da PGE demonstram um avanço significativo na compreensão da importância da transparência, da equidade e da legalidade nos processos de seleção de OSCs para a execução de políticas públicas.

Diante desse contexto, as recomendações diversas apresentadas no parecer da Procuradoria, juntamente com a anulação do edital, apontam para a necessidade de revisão e aprimoramento dos procedimentos administrativos envolvidos nos processos de chamamento público. A observância estrita dos princípios e normas estabelecidos pela Lei Federal nº 13.019/2014, pelo Decreto Estadual nº 17.091/2016 e demais legislações pertinentes se torna fundamental para garantir a lisura, a eficiência e a eficácia desses processos, bem como para fortalecer a parceria entre o Estado e as OSCs na promoção dos direitos humanos e sociais.

O caso em questão também ressalta a complexidade das interações entre burocracia e democracia, conforme abordado por Merton (2003), e a influência das transformações sociais e econômicas como a globalização e a mundialização do capital, na condução das políticas públicas e na gestão dos recursos destinados aos programas sociais, como ressaltado por Santos e Ribeiro (1993), Santos *et al.* (2004; 2016), Paes de Paula (2007), entre outros. Portanto, conclui-se que a análise deste edital proporcionou compreender de forma crítica e ampliada os desafios ainda existentes nas relações entre o poder público e a sociedade civil (OSCs) na implementação de parcerias eficazes e no cumprimento das exigências legais estabelecidas pela CF 1988 e Lei nº 13.019/2014.

A pesquisa explorou a complementaridade e os dilemas entre burocracia e democracia, focalizando a correspondência dos editais de chamamento com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.019/2014, acentuando o sentido de democratização nas relações entre OSCs e o poder público. O questionamento central é se os editais podem efetivamente promover a democratização nessas relações.

De acordo com Paes de Paula (2015), a gestão societal surge como uma proposta para superar as limitações do modelo gerencial tradicional, destacando-se por basear-se na participação social. Corroborando com essa abordagem, Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Santos T. (2009) sustentam que uma abordagem crítica desses fenômenos possibilita promover uma maior articulação entre sociedade-Estado-economia (mercado), permitindo uma participação efetivas dos cidadãos em todas as etapas das relações sociais de produção, consumo e distribuição. Reforçam, pois, que somente com esse olhar ampliado será possível estabelecer relações satisfatórias que garantam a concepção e consolidação de sistemas democráticos não apenas na forma da lei, mas na vida prática.

### 3.2 Estratégias metodológicas

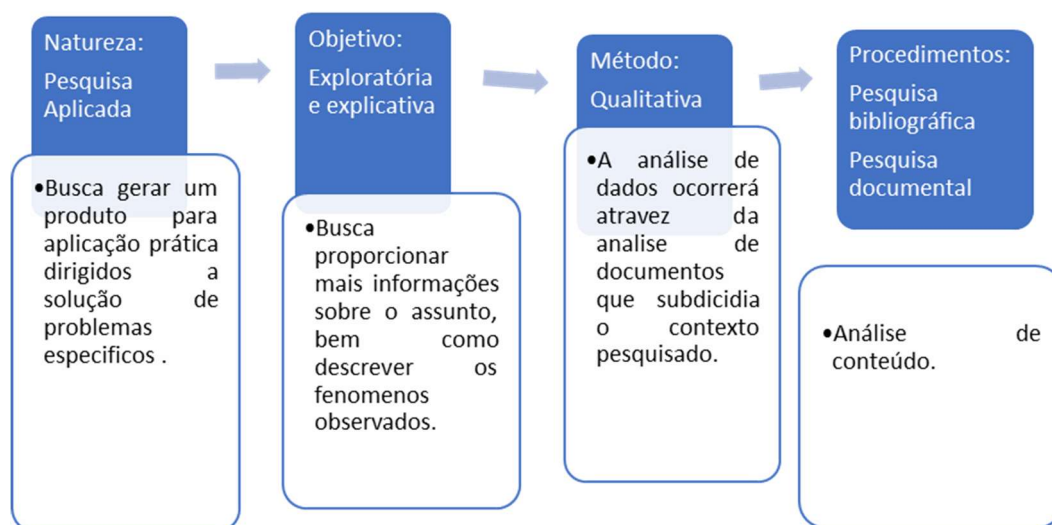
A pesquisa se caracteriza como de natureza aplicada, de caráter exploratório e explicativa, uma vez que busca encontrar e apresentar mais informações sobre o assunto estudado e sobre a população selecionada, observando e descrevendo os eventos e fenômenos percebidos (Prodanov; Freitas, 2013). Sendo assim, a pesquisa desenvolve uma análise de maneira abrangente e investigativa para identificar padrões, lacunas de conhecimento e áreas-chave para futuras investigações ou intervenções. A pesquisa aplicada buscou também gerar um conhecimento que possa ser diretamente aplicado na prática, fornecendo *insights* e soluções para problemas específicos enfrentados na interação entre sociedade civil e Estados, especialmente no contexto das OSCs.

A pesquisa exploratória visa investigar fenômenos pouco conhecidos ou compreendidos, proporcionando uma visão preliminar e descritiva do tema em questão. Neste estudo, buscou-se explorar as diversas nuances das relações entre a sociedade civil e o Estado, além de examinar as implicações e desafios relacionados à implementação da agenda MROSC. Investigou-se também, as relações de causa e efeito entre as variáveis do fenômeno estudado buscando explicar os motivos e os mecanismos subjacentes aos resultados observados. Dessa forma, compreendeu-se mais profundamente como a relação entre sociedade civil e Estado é influenciada pelo MROSC e como isso afeta a participação social e a efetividade das políticas públicas.

O método qualitativo foi empregado para explorar e compreender as percepções, opiniões e experiências dos atores envolvidos, utilizando técnicas de coleta de dados flexíveis e interpretativas como entrevistas, observação participante, rodas de conversas e análise de documentos, entre outros recursos. O procedimento adotado foi preferencialmente documental e bibliográfico, envolvendo a análise de legislação, normas, relatórios, estudos e outras fontes de informação pertinentes ao tema em estudo. Essa abordagem permitiu uma análise detalhada e contextualizada das questões relacionadas ao MROSC e às relações entre sociedade civil e Estado.

O quadro a seguir apresenta um resumo da caracterização geral da pesquisa.

Quadro 2 – Caracterização da pesquisa



Fonte: elaboração própria (2023).

### 3.3 Definição das etapas da pesquisa

A presente pesquisa se desenvolveu em diversas etapas metodológicas cuidadosamente delineadas visando uma investigação rigorosa e abrangente das dinâmicas entre sociedade civil e Estado, com foco na implementação do MROSC. Essas etapas foram fundamentais para o desenvolvimento do estudo, garantindo a obtenção de resultados robustos e significativos. A pesquisa partiu de uma extensa revisão da literatura para compreender e contextualizar os conceitos, teorias e debates relevantes ao tema, estabelecendo uma base teórica sólida que possibilitou as análises subsequentes e a identificação das lacunas no conhecimento existente.

Com os dados coletados, a pesquisa avançou para a etapa de análise e interpretação dos resultados, utilizando técnicas qualitativas de análise de conteúdo para identificar padrões, tendências e relações entre os diferentes elementos estudados. Isso permitiu uma compreensão mais profunda das dinâmicas em jogo e dos desafios enfrentados na colaboração entre sociedade civil e Estados no âmbito da implantação da agenda MROSC.

Vale destacar que as etapas da pesquisa foram devidamente ajustadas às atividades promovidas pelos espaços de debate e aperfeiçoamento da agenda MROSC, assegurando que o estudo estivesse alinhado com as discussões e evoluções mais recentes nesse campo. Além disso, a realização dos componentes curriculares Estágio Docente e Residência Social integrou

a etapa de desenvolvimento e execução da pesquisa, enriquecendo a abordagem prática e contribuindo para uma análise mais contextualizada do fenômeno estudado.

Por fim, os *insights* e contribuições obtidos a partir dos resultados da pesquisa foram compartilhados com a comunidade acadêmica, formuladores de políticas, OSCs e outros atores interessados. Ao seguir essas etapas metodológicas de forma cuidadosa e sistemática, a pesquisa buscou contribuir de maneira significativa para o avanço do conhecimento sobre a relação entre sociedade civil e o Estado no contexto brasileiro, fornecendo subsídios para o aprimoramento das políticas públicas e para o fortalecimento da participação cidadã. O quadro a seguir apresenta um resumo das etapas da pesquisa.

Quadro 3 – Etapas da pesquisa



Fonte: elaboração própria (2023).

### 3.3.1 Estágio Docente – Roda de Diálogo MROSC

O “Estágio Docente – Roda de Diálogo MROSC”, realizado em 2023 no âmbito do Confoco/BA, teve como cenário uma série de encontros presenciais em Salvador. A experiência foi promovida em colaboração com órgãos do governo estadual, envolvendo a Secretaria da Administração (Saeb), a PGE, a Secretaria de Cultura (Secult), a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e a Plataforma MROSC/BA. Esse estágio representou uma oportunidade única de unir a referência teórica e o mundo das práticas da gestão pública e social no contexto das parcerias entre o setor público e as OSCs.

Durante o estágio foram realizadas rodas de diálogo com o intuito de promover um maior entendimento da Lei nº 13.019/2014, em que foram abordados especialmente os Termos de Fomento e Colaboração vigentes. Os encontros contaram com a participação ativa de servidores públicos e representantes das OSCs envolvidas, proporcionando um ambiente colaborativo de troca de saberes e experiências. A metodologia adotada incluiu a aplicação de questionários prévios, escuta ativa durante as sessões e o uso de referências jurídicas para esclarecer dúvidas levantadas, fortalecendo a interação entre teoria e prática na implementação das parcerias.

Esses diálogos criaram um espaço de aprendizado e reflexão envolvendo especialistas e representantes das OSCs, possibilitando a consolidação e fortalecimento do MROSC na Bahia. Além disso, foi elaborado um mapa conceitual como recurso fundamental para organizar os conteúdos da sequência de ensino-aprendizagem, garantindo uma abordagem estruturada junto aos atores participantes. A metodologia com foco na interdisciplinaridade foi constantemente aprimorada, incluindo o aumento da duração dos encontros – inicialmente de quatro horas, posteriormente de oito horas –, refletindo o compromisso com debates profundos e apresentação de soluções colaborativas.

A eficácia das Rodas de Diálogo MROSC evidenciou-se na qualidade das discussões e na troca de conhecimentos entre os participantes. A sistematização das orientações jurídico-administrativas desses encontros tem o potencial de se tornar um recurso valioso para órgãos públicos e OSCs visto oferecer diretrizes claras e seguras para o fortalecimento das parcerias no estado. Com isso, o estágio docente foi avaliado como altamente positivo, destacando o comprometimento com o tema e sugerindo a continuidade do acompanhamento das iniciativas relacionadas à nova gestão como forma de aprimorar ainda mais as rodas de diálogo.

### 3.3.2 Residência social – Contribuições do Workshop para a Construção de Diretrizes para a Política Nacional de Fomento, Colaboração e Cooperação para a pesquisa

A construção de diretrizes para a Política Nacional de Fomento, Colaboração e Cooperação representa um marco significativo no fortalecimento das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs e destaca a necessidade de uma política integrada e coordenada que vá além da mera legislação. Contudo, a ausência de uma coordenação centralizada por parte do governo federal limitou a consolidação de uma política nacional abrangente que contemplasse aspectos cruciais como a contratualização, a sustentabilidade das organizações e a certificação das OSCs.

Dessa forma, o Workshop para a Construção de Diretrizes para a Política Nacional de Fomento, Colaboração e Cooperação, realizado no período de 21 a 23 de novembro de 2023, emergiu como um elemento fundamental não apenas para fortalecer as parcerias existentes, mas também para estabelecer novas diretrizes que assegurassem a sustentabilidade e eficiência das OSCs na execução de políticas públicas. O evento reuniu cerca de 100 pessoas, entre representantes da sociedade civil e de órgãos públicos dos três níveis de governo. As atividades foram organizadas a fim de garantir uma escuta qualificada e um debate horizontal, promovendo, assim, uma contribuição efetiva para o aprimoramento da atuação do governo federal. A metodologia desenvolvida teve como primeira etapa a identificação dos principais desafios incidentes em cada um dos temas:

#### a) Agenda do Conhecimento:

- Capacitação e formação de atores envolvidos na Agenda MROSC;
- Elaboração de estudos e pesquisas que subsidiem a tomada de decisões na elaboração de políticas públicas em parceria com as OSCs;
- Disseminação de informações, visando a conscientização sobre o potencial transformador da atuação das OSCs.

#### b) Agenda Normativa:

- Contratualização das OSCs para a implementação de políticas públicas em parceria com a Administração Pública;
- Sustentabilidade política, econômica e institucional das OSCs;

- Certificação e títulos conferidos às OSCs, como Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), Oscip, dentre outros.

Os participantes foram incentivados a interagir entre si, complementando as diversas perspectivas e possibilitando a consolidação e formulação de possíveis ações para enfrentar e superar os desafios. O relatório da atividade traz a síntese trabalhada nos seguintes tópicos:

- *Parcerias – A celebração de parcerias entre a Administração Pública e as OSCs conta com regras mais condizentes com a realidade destas organizações desde a aprovação da Lei nº 13.019/2014, fruto de importante mobilização social, que passou a vigorar para União e estados em janeiro de 2016, e para municípios em janeiro de 2017. A lei introduziu avanços importantes no estabelecimento de parcerias, incluindo a criação de instrumentos específicos para a contratação entre a Administração Pública e as OSCs (termos de fomento, de colaboração e acordos de cooperação), a obrigatoriedade de chamamentos públicos, a ênfase no monitoramento orientado para resultados, a criação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, a possibilidade de atuação em rede e a implementação de mecanismos de participação social para incentivar a abertura de chamamentos públicos pela Administração Pública. No entanto, observa-se uma lacuna na efetiva adoção dessa nova legislação na execução de muitas parcerias, principalmente devido à interrupção na construção colaborativa da agenda entre os diversos níveis federativos.*
- *Conformidade e segurança jurídica – A uniformização das interpretações dos gestores públicos nos três níveis de governo desempenha um papel crucial na garantia de segurança jurídica para as OSCs, ao evitar exigências e procedimentos discrepantes por parte dos órgãos públicos. Além disso, para promover a legitimação da atuação das OSCs, é fundamental combater a criminalização burocrática e assegurar que o Estado reconheça e atribua a devida importância ao setor. Estratégias abrangentes, contínuas e eficazes de comunicação e formação, considerando as particularidades dos diversos públicos envolvidos, são essenciais. No entanto, é necessário abordar tais estratégias com uma linguagem simplificada, um desafio que se aplica tanto à comunicação para públicos amplos quanto aos segmentos envolvidos na execução de parcerias. Além disso, é imperativo pensar na racionalização e aprimoramento dos procedimentos e ferramentas relacionados à*

*celebração, execução e monitoramento da parceria, visando atingir maior simplicidade e transparência.*

- *Recomenda-se a melhora na usabilidade dos sistemas, utilização de linguagem simples, divulgação transparente de prestações de contas com foco nos resultados e o fortalecimento de comissões de monitoramento e avaliação. Esse aprimoramento deve ser desenvolvido em diálogo constante com os entes federados e com a participação ativa da sociedade civil. Também relativamente à participação social, reitera-se a importância da colaboração e participação contínua das OSCs na definição de diretrizes, normas, critérios e orientações. Essa abordagem colaborativa contribui para o fortalecimento da relação entre o setor e a Administração Pública, promovendo uma governança mais inclusiva e eficaz.*
- *Classificações e certificações – O aprimoramento da regulamentação que formalmente identifica as OSCs perante o Estado é fundamental para fortalecer o setor. Isso envolve a implementação de uma classificação mais abrangente, inclusiva e adaptada à diversidade das OSCs, o que, por sua vez, tem potencial para impulsionar a celebração de parcerias e criar um ambiente seguro e transparente para sua atuação. Nesse sentido, é preciso garantir o estabelecimento e a adoção equânime de regras aplicáveis às pessoas jurídicas, evitando assim disparidades injustificadas. Essas regras devem ser suficientes para certificar a idoneidade, a privacidade e a coerência com os propósitos e a transparência, afastando quaisquer exigências desproporcionais. Para reconhecer e valorizar a diversidade de características entre as OSCs, é necessário tratá-las de maneira diferenciada, sendo necessárias ações específicas para fortalecer as pequenas entidades, especialmente em ações prioritárias. Destaca-se que as iniciativas de formação desempenham um papel crucial nesse processo, contribuindo para a promoção de uma equidade de tratamento. Portanto, a implementação dessas ações de formação deve ser orientada para o desenvolvimento de competências e conhecimentos que favoreçam a igualdade de condições entre as OSCs, proporcionando um ambiente regulatório mais justo e inclusivo.*
- *Sustentabilidade econômica – A necessidade de criar ou fortalecer mecanismos que garantam a sustentabilidade financeira, política e institucional das OSCs é um ponto crucial. Diante desse cenário, são recomendadas ações estratégicas que visem não apenas ao desenvolvimento institucional das OSCs, mas também assegurar um*

*fluxo de recursos para a execução de projetos de forma mais robusta e contínua. Essas iniciativas devem ser abrangentes, contemplando medidas que impulsionam tanto o aprimoramento interno das organizações quanto a criação de condições para uma captação de recursos mais consistente. Dessa maneira, fortalecer as OSCs não se limita apenas ao aspecto financeiro, mas também envolve estratégias políticas e institucionais que assegurem sua resiliência e eficácia ao longo do tempo.*

Constam no referido relatório outras estratégias para cada desafio identificado pelos participantes e também a realização do III Seminário Internacional MROSC: Parcerias Transformadoras para um Mundo Justo e Sustentável, que tem como objetivo retomar a discussão sobre políticas públicas para fortalecer as OSCs; socializar avanços e desafios para o aprimoramento da relação do governo com a sociedade civil na implementação de políticas públicas; apresentar boas práticas de parcerias da Administração Pública com a sociedade civil; aprimorar a gestão das parcerias entre a Administração Pública e a sociedade civil.

A partir das discussões realizadas, os participantes validaram os seguintes indicativos para as diretrizes da Política Nacional de Fomento, Colaboração e Cooperação:

- *SIMPLIFICAÇÃO: desenvolver procedimentos racionais, sistemas com boa usabilidade e linguagem simples, inclusiva e acessível.*
- *EQUIDADE: tratar as OSCs com características diferentes de maneira diferenciada. Pensar em ações para fortalecer as pequenas entidades, em especial, nas ações prioritárias.*
- *PARTICIPAÇÃO SOCIAL: as diretrizes, os critérios, as normas e orientações devem ser definidas, de forma colaborativa, a partir de discussões com a sociedade civil.*
- *COLABORAÇÃO INTERFEDERATIVA: alinhar os procedimentos a partir do diálogo entre os diferentes entes da federação, com participação da sociedade civil local.*
- *FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL: fomentar e prever formas de garantir o desenvolvimento dos trabalhadores e da estrutura das OSCs ao longo do tempo, dando continuidade às suas ações.*
- *TRANSPARÊNCIA: promover e divulgar para toda a sociedade, a prestação de contas com foco nos resultados das ações das OSCs. E fortalecer as comissões de monitoramento e avaliação.*
- *CONHECER E RECONHECER AS OSCs: desenvolver formas de identificar e valorizar as ações e contribuições das OSCs para a*

*sociedade e, a partir disso, que o Estado reconheça e dê o tratamento compatível com a importância do setor.*

Por fim, o evento ressaltou o renovado enfoque do governo federal nas regras das novas parcerias, com o objetivo de torná-las mais simples, racionais, transparentes e democráticas. Esse movimento reflete o compromisso da Diretoria de Parcerias com a sociedade civil, alinhada à missão da Secretaria-Geral da Presidência da República de garantir a participação social na formulação de políticas públicas, conforme sistematizado anteriormente. Os trabalhos foram organizados em torno de temas estratégicos para construção da Política Nacional de Fomento, Colaboração e Cooperação, assim como em ações previstas para 2024, visando assegurar uma escuta qualificada, um debate horizontal e, consequentemente, uma contribuição efetiva para o aprimoramento da atuação do governo federal.

O evento integrou a residência social, um componente essencial do Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social, que permite aos estudantes terem uma experiência de imersão prática que vai além do ambiente acadêmico tradicional. O *workshop* representou uma prática inovadora para a formação em Gestão Social, integrando conhecimento teórico e prático e proporcionando a vivência e análise de realidades organizacionais distintas das habituais. Essa experiência gerou uma aprendizagem situada e significativa, crucial para o desenvolvimento de competências críticas e reflexivas em gestão social.

Além disso, a residência social foi fundamental para a validação da pesquisa realizada durante o mestrado, pois permitiu a aplicação direta dos conhecimentos adquiridos em um contexto real. A imersão em um ambiente organizacional possibilitou a testagem de hipóteses e metodologias, bem como a coleta de dados e *insights* valiosos que enriqueceram a pesquisa e contribuíram para o desenvolvimento de novos conhecimentos na área.

Portanto, a residência social não se limitou a ser uma exigência curricular, mas se configurou como um componente-chave que fortaleceu a pesquisa ao vinculá-la às práticas reais e aos desafios cotidianos da gestão social expressa nos desafios do MROSC. A residência também consolidou o aprendizado, ofereceu novas perspectivas e ampliou o impacto da pesquisa, contribuindo também para a construção de diretrizes que sejam inclusivas, democráticas e que promovam o desenvolvimento social, apresentadas em três eixos principais.

O primeiro é o eixo da expertise, no qual a residente, junto a profissionais com formação em diversas áreas e uma visão crítica e sistêmica da realidade social, contribui significativamente para o debate sobre as diretrizes da Política Nacional de Fomento,

Colaboração e Cooperação. Essa expertise é essencial para a compreensão dos desafios e potencialidades das relações entre o poder público e a sociedade civil.

O segundo eixo é o da representatividade, em que a residente, ao integrar um grupo diverso de profissionais que representam uma variedade de organizações da sociedade civil atuantes em diferentes áreas e regiões do país, assegura que as diretrizes da Política Nacional sejam mais inclusivas e atendam às necessidades de um amplo espectro de organizações.

Por fim, o eixo da participação destaca o comprometimento da residente com a participação social e a defesa dos direitos humanos, o que contribui para que o processo de construção das diretrizes seja conduzido de maneira mais democrática e transparente.

Além disso, a experiência possibilitou a interação positiva na discussão sobre os princípios da Política Nacional e desempenhou um papel crucial ao fomentar a defesa de valores como equidade, solidariedade, participação e transparência. Na análise dos desafios que marcam as relações entre o poder público e a sociedade civil, ajudou na identificação de obstáculos como a burocracia, a falta de transparência e a desigualdade de poder. Por fim, no que se refere à proposição de alternativas para superar esses desafios, facilitou o desenvolvimento de propostas que promovam a parceria, a colaboração e a cooperação entre o poder público e a sociedade civil.

As contribuições, portanto, foram fundamentais não apenas para enriquecer o debate e fortalecer as diretrizes propostas, mas também para promover um ambiente de trabalho mais inclusivo e participativo, que reflita os valores centrais da Política Nacional e reforce a importância do papel das organizações da sociedade civil no desenvolvimento social.

### 3.3.3 Contribuições do III Seminário Internacional MROSC: “Parcerias Transformadoras para um Mundo Justo e Sustentável” para a pesquisa

O III Seminário Internacional MROSC: “Parcerias Transformadoras para um Mundo Justo e Sustentável”, realizado em Brasília, em 2024, integrou as estratégias apontadas durante a residência social com o objetivo central de retomar a discussão sobre políticas públicas voltadas ao fortalecimento das OSCs. O seminário também teve como objetivo socializar os avanços e desafios enfrentados na relação entre o governo e a sociedade civil na implementação dessas políticas, apresentar boas práticas de parcerias entre a Administração Pública e as OSCs e aprimorar a gestão dessas colaborações.

Nesse sentido, o evento marcou a retomada das discussões iniciadas no *workshop* citado anteriormente, dando destaque aos riscos de uma implementação fragmentada e interrupções no processo político, resultando em inconsistências que ainda dificultam a plena realização dos objetivos estabelecidos pela Lei nº 13.019/2014. Nesse sentido, cabe ressaltar a necessidade de revisitar e reavaliar as práticas de gestão dos projetos desenvolvidos no âmbito do MROSC, garantindo que a segurança jurídica seja fortalecida e que as parcerias sejam efetivamente transformadoras. Essa expectativa de reflexão convergiu com a celebração dos dez anos de promulgação da Lei nº 13.019/2014, aproveitando esse momento para reunir autoridades, especialistas e representantes da sociedade civil para um diálogo amplo e frutífero

O seminário foi promovido pela Secretaria-Geral da Presidência da República em conjunto com o Confoco e reuniu diversos atores do setor público e da sociedade civil para debater melhores práticas, desafios e oportunidades no âmbito do MROSC; assim como para discutir, propor e alinhar práticas e políticas que promovam uma colaboração mais robusta e democrática.

Na cerimônia de abertura<sup>19</sup> foi recordado o processo de construção da lei e destacada a importância da sociedade civil desde os anos 2000, além dos desafios enfrentados nos últimos anos e a importância da resistência e continuidade do trabalho das OSCs, reforçando os riscos dos retrocessos ocorridos nos últimos anos sobre os direitos sociais e a agenda MROSC.

Nesse momento, foi anunciada a formalização da Frente Parlamentar em Defesa das Organizações da Sociedade Civil, ressaltando a importância de valorizar o trabalho das OSCs e seu papel essencial junto ao controle social, parceria na execução de políticas públicas e a relevância da participação social para o fortalecimento da democracia brasileira, conforme foi destacado pelo atual ministro de Estado, chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Márcio Macedo. O ministro destacou o impacto das parcerias estabelecidas desde o início do atual governo, janeiro de 2023.

Foram abordados no evento, ainda, vários temas cruciais para a implementação eficaz do MROSC, destacando-se a realização de painéis, mesas e oficinas para a exploração de aspectos fundamentais para a execução dessas parcerias.

---

<sup>19</sup> [III Seminário Internacional MROSC – Abertura.](#)

As mesas de debate contaram com a participação relevante de especialistas nos seguintes temas:

- Experiências setoriais de parcerias entre as OSCs e administração pública para a implementação de políticas públicas<sup>20</sup>.
- Perspectivas para as parcerias à luz dos dez anos da Lei nº 13.019/2014<sup>21</sup>.
- A importância da cooperação internacional no fortalecimento da sociedade civil<sup>22</sup>.

Complementaram essa agenda a realização de vários painéis simultâneos que possibilitaram a discussão de diversos temas específicos:

- Painel 1: Criminalização burocrática – o que é e como combatê-la?
- Painel 2: Promoção da cultura de doação e destinação de recursos.
- Painel 3: Como classificar as OSCs e suas atividades para garantir o tratamento adequado a elas?
- Painel 4: O papel das OSCs na construção de uma sociedade global mais justa e sustentável<sup>23</sup>.
- Painel 5: O combate à fome e à pobreza no G20: contribuições das OSCs.
- Painel 6: Impactos econômicos, políticos e sociais da atuação das OSCs<sup>24</sup>.
- Painel 7: Contribuições das OSCs para a construção de novas economias<sup>25</sup>.
- Painel 8: Parcerias e participação social: atuação das OSCs no ciclo de políticas públicas.
- Painel 9: Articulação federativa e uniformização de normas.

---

<sup>20</sup> [III Seminário Internacional MROSC – MESA.](#)

<sup>21</sup> [III Seminário Internacional MROSC – MESA 2.](#)

<sup>22</sup> [III Seminário Internacional MROSC – MESA 3.](#)

<sup>23</sup> [III Seminário Internacional MROSC – PAINEL 4.](#)

<sup>24</sup> [III Seminário Internacional MROSC – PAINEL 6.](#)

<sup>25</sup> [III Seminário Internacional MROSC – PAINEL 7.](#)

- Painel 10: Proteção de dados e direito digital: pensando o avanço da tecnologia aliado ao fortalecimento da sociedade civil.
- Painel 11: Tratamento tributário adequado e diferenciado às OSCs.
- Painel 12: Perspectivas para a simplificação dos processos de certificações e acesso a imunidades tributárias.
- Painel 13: Contabilidade das OSCs: procedimentos adequados às diferentes atividades exercidas.
- Painel 14: Filantropia transformadora: como tornar mais democrática a destinação de recursos privados para OSCs?<sup>26</sup>.
- Painel 15: O fortalecimento da sociedade civil a partir da constituição de Fundos Patrimoniais.
- Painel 16: O caminho rumo à Cúpula Social do G20: reunião ampliada do Comitê Organizador da Cúpula Social do G20.
- Painel 17: Os desafios do modelo de OS para a implementação de políticas públicas<sup>27</sup>.
- Painel 18: Transparência, *compliance* nas organizações da sociedade civil.
- Painel 19: Confoco – experiências e perspectivas. Quer montar um Confoco no seu estado ou município? Venha conhecer as experiências existentes!
- Painel 20: Desenvolvimento institucional de OSCs: como promover e quais as possibilidades de cada ator?
- Painel 21: Explorando as relações entre a Administração Pública e as Oscips.
- Painel 22: Agenda legislativa relacionada à atuação das OSCs<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> [III Seminário Internacional MROSC - PAINEL 14](#)

<sup>27</sup> [III Seminário Internacional MROSC - PAINEL 17](#)

<sup>28</sup> [III Seminário Internacional MROSC - PAINEL 21](#)

Merece-se destacar a realização de diversas oficinas, com caráter formativo e prático, que apesar de terem sido breves, devido ao pouco tempo disponível, permitiram um aprofundamento nos seguintes temas:

- Oficina 1 – Título da oficina: Elaboração de projetos e captação de recursos.
- Oficina 2 – Título da oficina: Segurança jurídica para a implementação – mecanismos de controle e monitoramento de resultados.
- Oficina 3 – Título da oficina: Fluxos e procedimentos de planejamento, formalização, acompanhamento e prestação de contas de Termos de Fomento e Colaboração.

Cabe ressaltar que a Oficina 3, em particular, proporcionou reflexões aprofundadas sobre os procedimentos previstos na Lei nº 13.019/14 e as práticas discricionárias dos órgãos implementadores. Além disso, reforçou a importância de se construir uma agenda de padronização de procedimentos entre diferentes órgãos. Essa atividade foi estruturada em três momentos articulados entre si:

No primeiro bloco, foram integradas as etapas de Planejamento, Seleção e Celebração, contendo os seguintes conteúdos:

- Procedimentos de Manifestação de Interesse Social.
- Dispensa de Chamamento Público.
- Edital de Chamamento Público (Matriz de Análise dos Editais de Chamamento Público).
- Exposição de Motivos – Responsabilidade do Administrador Público.
- Termo de Referência para Colaboração.
- Termo de Referência para Fomento.
- Termo de Atuação em Rede.
- Comissão de Seleção – Composição, competências e atribuições.
- Proposta de Trabalho – Roteiro para avaliação.

No segundo bloco foram abordadas as etapas de Execução, Monitoramento e Avaliação, abrangendo os seguintes instrumentos:

- Plano de Trabalho.
- Plano da Comissão de Monitoramento e Avaliação das Parcerias – parâmetro para sua atuação.
- Alterações nos instrumentos.
- Relatório Técnico de Acompanhamento e Avaliação.
- Relatório de Pesquisa e Satisfação.
- Relatório de Visita Técnica in loco.
- Relatório de Execução do Objeto.
- Relatório de Execução Financeira (Em caso de descumprimento de metas).
- Parecer Técnico da Análise da Prestação de Contas.

Como a participação desta pesquisadora foi ativa neste evento, cabe registrar que no primeiro bloco o tema trabalhado foi justamente nossa TGS-DT, a Matriz MROSC – matriz para análise de editais de chamamento público no âmbito da Lei nº 13.019/2014. Essa atividade foi considerada um dos momentos mais relevantes do seminário pelo fato de esse instrumento reconhecer que o edital de chamamento público é o ponto inicial e fundamental da parceria entre o poder público e as OSCs. Foi destacado, ainda, que se essa etapa de planejamento não for bem-organizada, as etapas subsequentes provavelmente também apresentarão falhas. O que pode fragilizar toda a parceria e comprometer a efetividade da própria política pública, objeto da parceria.

Desse modo, o objetivo central dessa oficina foi proporcionar uma compreensão detalhada e prática sobre os editais de chamamento público. Durante a sessão foi enfatizada pela pesquisadora a importância de um planejamento minucioso e estratégico para a formalização das parcerias, destacando a necessidade de modelos de formulários padronizados que assegurem a conformidade com os requisitos legais. Nessa oportunidade, reconhece-se que essa experiência que integrou uma ação da residência social tornou-se um espaço fundamental para

a melhoria da pesquisa e validação da TGS-DT, visto que foi possível utilizar as discussões e *feedbacks* obtidos para aprimorar e ajustar a Matriz MROSC.

A oficina também destacou a importância e a capacitação contínua tanto dos gestores públicos quanto dos representantes das OSCs para a efetiva implementação dos fluxos e procedimentos discutidos. A troca de experiências entre os participantes destacou como um ponto alto dessa atividade a troca de aprendizados colaborativos e a disseminação de boas práticas de gestão pública, além de reforçar a importância de um marco regulatório sólido e bem estruturado, capaz de fomentar a colaboração eficaz entre o Estado e a sociedade civil.

A inclusão das experiências e aprendizados dessa oficina proporcionou também espaço para que a pesquisadora pudesse consolidar uma visão prática e aplicada das bases epistêmicas e teórico-metodológicas que embasaram o estudo – Administração Política e Gestão Social. Essas abordagens interdisciplinares, sem dúvida, enriqueceram o repertório da pesquisadora especialmente no que se refere ao debate sobre as interseções entre burocracia formal e democracia na implementação da Lei nº 13.019/2014, tema central desta dissertação. Além disso, evidenciou a importância da capacitação e da padronização dos procedimentos, enfatizando a busca pela simplificação e racionalização necessárias para o sucesso das parcerias.

Além disso, o seminário contou com a realização de sessões de pesquisas, espaço dedicado à apresentação de artigos científicos e ao aprofundamento de debates sobre resultados de estudos relacionados ao tema deste estudo. Os trabalhos que estiverem em condições de serem publicados foram convidados para compor uma edição que será publicada futuramente.

Por fim, como impacto relevante de nossa participação no Seminário Internacional, pode ser destacado o fato de a Matriz MROSC ter sido conhecida por um público qualificado e expressivo. Nessa oportunidade foi aplicado um questionário junto aos participantes com o objetivo de levantar contribuições para o presente estudo. Como resultado, as contribuições dos participantes sobre os 25 maiores desafios para a implementação da agenda MROSC, publicados em 2014. Foi destacado pela maioria dos respondentes que nenhum dos desafios listados no lançamento do marco regulatório foi completamente alcançado. Foram sugeridos novos desafios para a agenda MROSC, destacando a necessidade de atualizar os manuais com uma linguagem mais acessível e incluir diretrizes eficientes para a mudança de paradigma dos servidores públicos que atuam nas parcerias com as OSCs, entre outras. Nesse sentido, conclui-

se que a promoção da democracia continuará sendo fortalecida por meio da participação social e desburocratização dos processos previstos na Lei nº 13.019/2014.

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA**

A análise aprofundada do Edital 02/2020 da SJDHDS revelou aspectos que merecem atenção e reflexão. Foi possível examinar como as diretrizes da Lei nº 13.019/2014 estão incorporadas no conteúdo do edital e verificar se há mecanismos para garantir a participação efetiva das OSCs no processo decisório. Além disso, o instrumento continha três lotes – Lote 1: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de Morte (Provita); Lote 2: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM); Lote 3: Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH). No entanto, ele foi suspenso.

É importante analisar a coerência entre as exigências do edital e as demandas e necessidades reais das comunidades atendidas pelas OSCs. É fundamental que o referido instrumento jurídico leve em consideração a diversidade de contextos e realidades locais, garantindo que os projetos financiados sejam relevantes e impactantes para a população-alvo.

Outro aspecto relevante a ser considerado é a clareza e a objetividade das informações, visando revelar se os critérios de seleção são claros e transparentes, se os prazos e procedimentos estão bem definidos e se as responsabilidades das partes envolvidas foram explicitadas adequadamente.

Além disso, é importante verificar se o edital contemplou mecanismos de acompanhamento e avaliação dos projetos financiados, visando garantir a efetividade e a qualidade das ações implementadas pelas OSCs. Isso inclui a definição de indicadores de desempenho, realização de monitoramento regular e prestação de contas de forma transparente sobre a aplicação dos recursos públicos.

Por fim, considerou-se também o contexto político e institucional mais amplo no qual a concepção e publicação desse instrumento estão inseridas; ou seja, buscou-se verificar se o edital estava alinhado com as políticas e diretrizes governamentais, se respeitou os princípios da legalidade e da impessoalidade e se garantiu a promoção dos direitos humanos e o desenvolvimento social de forma sustentável e inclusiva.

Nesse contexto, foi realizada uma abordagem crítica e reflexiva visando identificar tanto aspectos positivos quanto desafios e oportunidades de aprimoramento na relação entre o Estado e as OSCs, de modo a contribuir para promover uma gestão mais eficiente, transparente e participativa dos recursos públicos, respeitando as diretrizes do MROSC.

Com base nesses elementos levantados, foi elaborado um quadro contendo as inconsistências normativas com o objetivo de destacar as principais incongruências encontradas no edital em análise. O foco foi ressaltar os pontos nos quais as disposições regulamentares divergem das práticas propostas neste, indicando situações nas quais tais dispositivos foram desconsiderados ou interpretados de maneira inadequada. Os quadros a seguir permitem identificar, de forma precisa, os aspectos que demandam ajustes ou correções visando garantir a conformidade do edital com as normativas vigentes, promovendo maior transparência e equidade nos processos de seleção e gestão das parcerias, conforme as etapas estabelecidas na Lei nº 13.019/2014.

Esta parte da pesquisa tem o propósito de destacar as divergências entre as disposições regulamentares e as práticas propostas, facilitando a identificação dos pontos que necessitam de correções para garantir a conformidade com as normas vigentes:

Quadro 4 – Inconsistências normativas no edital: parte 1

| Destaque da inconsistência   | Dispositivo legal  |
|--|--|
| Planejamento   |  |
| O conteúdo de 302 páginas não garante a SIMPLIFICAÇÃO que a Lei nº 13019 prioriza. | Art. 23. A Administração Pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei. |

Fonte: elaboração própria.

Os editais podem ser mais concisos e utilizarem uma linguagem acessível, respeitando o princípio da isonomia na competição, conforme estabelecido no Artigo 24, Parágrafo 2º, que

veda a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam o caráter competitivo da convocação. É contundente que tais cláusulas ou condições não restrinjam ou prejudiquem a igualdade de oportunidades entre os participantes, evitando-se qualquer circunstância irrelevante ou impertinente ao objeto específico da parceria.

A linguagem acessível é essencial para garantir que as informações sejam compreendidas por todas as pessoas, independentemente de sua formação ou habilidades linguísticas. A ONU tem defendido ativamente o uso de uma linguagem acessível como parte de suas iniciativas para promover a inclusão de pessoas com deficiência e garantir sua participação nos processos de tomada de decisão. O Comitê da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>29</sup>, por exemplo, destaca a importância de garantir que todas as comunicações sejam acessíveis, enfatizando a necessidade de informações em formatos simplificados, como documentos com linguagem de fácil compreensão e adaptações como legendas e língua de sinais.

Essas diretrizes são fundamentais para assegurar que as pessoas com deficiência possam participar ativamente da implementação e monitoramento de políticas relacionadas aos seus direitos. A linguagem acessível é uma ferramenta-chave para fomentar essa participação, tornando as informações mais compreensíveis e garantindo que todos possam contribuir para a construção de sociedades inclusivas. Ao utilizar uma linguagem clara e simples, a organização intergovernamental busca tornar suas mensagens mais acessíveis e compreensíveis, facilitando assim o engajamento e a conscientização sobre questões globais importantes.

Essa prática representa uma diretriz crucial tanto na Administração Pública quanto no Poder Judiciário, promovendo a transparência e a acessibilidade. Um exemplo significativo é a ferramenta *Simplifique!*<sup>30</sup>, desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU). Essa iniciativa permite que os cidadãos sugiram melhorias e identifiquem falhas nos serviços públicos, sublinhando a relevância da desburocratização na gestão federal. As solicitações recebidas pela CGU para simplificar serviços demonstram um compromisso contínuo em aprimorar a comunicação e a eficiência governamental, refletindo um movimento mais amplo em direção à modernização da administração pública e à redução de obstáculos burocráticos.

---

<sup>29</sup> [Diretrizes de linguagem inclusiva para pessoas com deficiência.](#)

<sup>30</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/05/simplifique-ajuda-a-desburocratizar-servicos-publicos-no-governo-federal>.

Documentos oficiais podem ser redigidos em linguagem simples e compreensível, evitando jargões desnecessários e linguagem técnica complexa. Além disso, podem ser adotadas medidas adicionais como a disponibilização de traduções em diferentes idiomas, o uso de formatos acessíveis para pessoas com deficiência visual ou auditiva e a oferta de apoio linguístico para grupos linguísticos minoritários. Ao promover a linguagem acessível, os governos buscam garantir transparência, equidade e acesso igualitário à informação e à justiça para todos os cidadãos. Um dos principais marcos legais nesse sentido é a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência<sup>31</sup>, que estabelece diretrizes para promover a acessibilidade em diferentes áreas, incluindo comunicação e informação. Além disso, a lei determina que os serviços de comunicação e informação prestados pelo governo devem ser acessíveis a todas as pessoas, independentemente de suas capacidades.

Quadro 5 – Inconsistências normativas no edital: parte 2

| Destaque da inconsistência  | Dispositivo legal  |
|---|--|
| <p>A decisão pelo CHAMAMENTO PÚBLICO, visto que a Lei nº 13019 possibilita a dispensa conforme o inciso III do art. 33: II - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;</p> <p>Os lotes se enquadram na política pública de proteção a pessoas ameaçadas:</p> <p>LOTE 1: Programa de Proteção a Vítima e Testemunha Ameaçada de Morte PROVITA;</p> <p>LOTE 2: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM;</p> <p>LOTE 3: Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos – PPDDH;</p> | <p>Art. 30. A Administração Pública poderá dispensar a realização do chamamento público:</p> <p>I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;</p> <p>II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;</p> <p>III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;</p> <p>VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.</p> |

<sup>31</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm).

| Destaque da inconsistência  | Dispositivo legal   |
|---|---|
| Por sua vez, a chamada pública para os programas de proteção sempre fragiliza a segurança, porque expõe, publiciza os protocolos da proteção.                                     |   |
| Falha na TRANSPARÊNCIA DA PUBLICAÇÃO, visto que foi divulgado apenas no dia 14/02/2020 no diário oficial, sem garantir a devida publicação no site da secretaria e do Confoco/BA. | <p>INSTRUÇÃO Nº 017/2019</p> <p>8.5 O Administrador Público do órgão ou entidade autorizará a publicação do Edital de Chamamento Público em seu sítio oficial na internet, disponibilizando adicionalmente o respectivo endereço eletrônico para o Conselho Estadual de Fomento e Colaboração – CONFOCO/BA com vistas a divulgação em seu sítio eletrônico.</p> |

Fonte: elaboração própria.

É crucial respeitar as normativas específicas das políticas públicas setoriais relacionadas ao objeto da parceria, bem como suas instâncias de pactuação e deliberação. Em consonância com os princípios da gestão pública democrática, é garantido o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas. Além disso, promove-se a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social, visando uma gestão mais inclusiva e eficiente.

A opção pela desistência do edital pode, igualmente, contribuir para a redução do esforço dos servidores ao longo de todo o percurso desencadeado por essa decisão. Isso se deve ao fato de que tal processo envolveu reuniões presenciais, a emissão de pareceres por parte da secretaria e da procuradoria, em decorrência do protagonismo da própria sociedade civil. Assim, a racionalização, como uma diretriz fundamental prevista na legislação, deverá ser priorizada, respeitando as normativas específicas das políticas públicas setoriais relacionadas ao objeto da parceria e suas instâncias de pactuação e deliberação.

Quadro 6 – Inconsistências normativas no edital: parte 3

| Destaque da inconsistência  | Dispositivo legal   |
|---|---|
| <p>No PLANO DE TRABALHO constam termos desconexos com o MROSC: “conveniente”, “interveniente”, “concedente” – página 46, itens 2.1, 2.2, 2.3 –, além de citar a PI 424/2016, que estabelece diretrizes para convênios (340 vezes) e contratos de repasse – página 47.</p> | <p>Preâmbulo: Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.</p> |

Fonte: elaboração própria.

Por se tratar de um conceito e regime de cooperação mútua inovadores, é essencial afastar-se das regras anteriormente aplicadas aos instrumentos existentes de parcerias entre a Administração Pública e as OSCs. Como ressaltado no preâmbulo da referida lei, isso ocorre por meio da execução de atividades ou projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho incluídos em termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação.

Quadro 7 – Inconsistências normativas no edital: parte 4

| Destaque da inconsistência   | Dispositivo legal  |
|--|--|
| Incongruência no PRAZO DE EXECUÇÃO. Na página 8, fala-se em 48 meses (quatro anos). Na página 44 – plano de trabalho/termo de referência menciona de 2020 a 2025 (cinco anos).   | Art. 23. A Administração Pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.   |
| Consta o CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO, porém mencionam-se datas de 2013 (página 98).   |  |
| Há um grande descompasso entre o valor previsto para a execução do programa e a meta de atendimento estabelecida no edital. Isso porque, se comparado ao último Termo de Colaboração em vigor, houve um aumento de 75% da meta de atendimento (de 35 pessoas para 60 pessoas) e um acréscimo mínimo de menos de 8% do recurso financeiro. Sublinhe-se, ainda, que há determinação para duplicação da Equipe Técnica. | Art. 24.:Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.<br><br>§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:<br><br>VI - o valor previsto para a realização do objeto. |

Fonte: elaboração própria.

Nesse contexto, o edital apresenta ambiguidades que geram incerteza e imprecisão quanto às condições reais estabelecidas para definir a participação das OSCs no objeto da parceria.

Quadro 8 – Inconsistências normativas no edital: parte 5

| Destaque da inconsistência  | Dispositivo legal  |
|---|--|
| <p>Não consta CRONOGRAMA (QUADRO) contendo todos os prazos com clareza! É necessário constar a data de abertura do edital, assim como o prazo para apresentar a proposta, para a entrega dos documentos, para recurso entre outros prazos entre outros.</p> | <p>Art. 24.: Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.</p> <p>IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas.</p> |

Fonte: elaboração própria.

No contexto do novo conceito e regime de cooperação mútua, bem como dos procedimentos simplificados correspondentes, tais ambiguidades não facilitam o acesso dos interessados.

Quadro 9 – Inconsistências normativas no edital: parte 6

| Destaque da inconsistência   | Dispositivo legal  |
|--|--|
| Seleção e Celebração   |  |
| <p>A ETAPA DE HABILITAÇÃO ocorrerá junto com a elaboração do plano de trabalho – página 9, parte II, item 3.</p> | <p>Art. 28. Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a Administração Pública procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pela organização da sociedade civil selecionada dos requisitos previstos nos arts. 33 e 34.</p> |

| Destaque da inconsistência  | Dispositivo legal  |
|---|--|
| A FORMA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS autoriza o envio por postagem – Sedex ou carta registrada (página 10, item 1) –, porém exige a entrega presencial (página 10, item 1.2).  | Art. 24.: IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas.   |
| A EXPERIÊNCIA NO OBJETO DA PARCERIA a ser analisada é da OSCs e será comprovada através dos documentos solicitados nos itens b.3.4 e b.3.5 da página 14. Consta também no formulário modelo para proposta de trabalho – página 31, anexo 4, item J.1.   | Art. 33<br>V - possuir:<br>a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;  |
| OS DOCUMENTOS DAS OSCs – CERTIFICADOS E TÍTULOS, CAPACIDADE TÉCNICA E OPERACIONAL. Exige que a OSC apresente atestado de capacidade técnica e diplomas comprovando a formação acadêmica dos dirigentes ou integrantes da equipe – página 14, item b.3.2 e b.3.3. O art 33, inciso V, alínea b da Lei nº 13019 destaca a experiência da OSC junto ao objeto e não do dirigente ou da equipe, o documento cita que há previsão na lei, o que não é verdade. O edital não pode obrigar que o dirigente tenha experiência com o objeto a ser executado, nem que sua formação acadêmica seja vinculada à execução deste. | b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;<br>c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.<br>§ 1º Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto no inciso I.<br>§ 2º Serão dispensadas do atendimento ao disposto nos incisos I e III as organizações religiosas.<br>§ 3º As sociedades cooperativas deverão atender às exigências previstas na legislação específica e ao disposto no inciso IV, estando dispensadas do atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e III. |

| <b>Destaque da inconsistência</b> | <b>Dispositivo legal</b>  |
|-----------------------------------|---|
|                                   | § 5º Para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia. |

Fonte: elaboração própria.

No tocante à experiência relacionada ao objeto da parceria, é fundamental que as OSCs apresentem suas expertises para demonstrar a proximidade e o acúmulo institucional. Entretanto, o edital ressalta a necessidade de comprovação da capacidade do dirigente ou equipe atual, sem, no entanto, exigir que estes possuam experiência prévia no objeto a ser executado ou em sua formação acadêmica.

Quadro 10 – Inconsistências normativas no edital: parte 7

| <b>Destaque da inconsistência</b>   | <b>Dispositivo legal</b>   |
|---|--|
| Execução  |  |
| Não se aplica a ATUAÇÃO EM REDE, porém no modelo do termo de colaboração consta campo para preenchimento desse item (página 18, parte III). Os anexos ainda citam o termo de atuação em rede – página 106, item 9, e página 109, parágrafo quinto. Verifica-se que o formulário é padronizado e não é adaptado ao objeto da parceria. | <p>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;</p> <p>II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.</p> <p>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</p> |

| Destaque da inconsistência  | Dispositivo legal  |
|---|--|
|   | <p>recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização:</p> <p>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;</p> <p>II - comunicar à Administração Pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.</p>   |
| <p>A CONTRAPARTIDA não é exigida (página 8, item 13) porém consta tabela especificando bens e serviços no modelo para proposta de trabalho – página 31, anexo 4.</p>  | <p>Art. 35 § 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento.</p>   |
| <p>Não foi respeitada a LIBERDADE DAS OSCs SOBRE “COMPRAS E CONTRATAÇÕES”, embora o edital apresente a equipe mínima a ser contratada para execução do objetivo com oito funções (consta formulário no modelo para proposta de trabalho – página 31, anexo 4, item J.2), exigindo formação e experiência. Contudo, há elementos em algumas funções que a ADM pública não pode indicar, visto que cabe às OSCs, como por exemplo a experiência comprovada para a função de “auxiliar administrativo” – página 19, anexo 3, item 8. Vale ressaltar que o edital não pode exigir a apresentação dos currículos da equipe a ser envolvida no projeto, visto que esta será contratada – página 15, item b 5.</p> | <p>Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:</p> <p>I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas</p> |
| <p>Está previsto REMUNERAR EQUIPE DAS OSCs (página 112, cláusula décima, parágrafo segundo do Modelo de termo de colaboração); contudo, obriga a</p>  |  |

| Destaque da inconsistência   | Dispositivo legal  |
|--|--|
| realização de processo seletivo – página 112, parágrafo quarto do Modelo de termo de colaboração.  |  |
| Na PREVISÃO DE DESPESAS, os custos diretos e indiretos devem ser justificados com a previsão dos últimos quatro anos. Essa lógica segue para todas as despesas: material de consumo, material de expediente, suprimento de informática, higiene e limpeza, combustível, manutenção de bens e imóveis, conservação e limpeza – página 60, item 8. A redação está confusa e pouco concisa. Itens repetidos 10 (página 79) e 10.3.2.4 (página 89). Também o item 10.2 (página 84) e o 12 (página 94). | <p>Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:</p> <p>II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;</p> <p>III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;</p> <p>IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.</p> |
| Há a previsão de PAGAMENTO EM ESPÉCIE no modelo do termo de colaboração, porém sem especificar o limite.   | Art. 53 § 2º Demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie  |

Fonte: elaboração própria.

Um dos aspectos mais destacados no novo regime de parcerias é o tratamento inédito dado às remunerações da equipe de trabalho envolvida na execução dos projetos. Enquanto nos instrumentos anteriores prevalecia a dúvida sobre a possibilidade de remunerar a própria equipe das organizações com recursos públicos, especialmente no caso dos dirigentes, o novo regime permite essa remuneração, desde que respeitados os valores e práticas vigentes na região onde as atividades são desenvolvidas. Dessa forma, torna-se possível remunerar membros da equipe, incluindo dirigentes, que estejam efetivamente envolvidos na prestação de serviços específicos.

Quadro 11 – Inconsistências normativas no edital: parte 8

| Destaque da inconsistência  | Dispositivo legal   |
|---|---|
| Monitoramento e Avaliação   |   |
| <p>As funções alocadas à COMISSÃO DE MONITORAMENTO (MECANISMOS DIFERENTES DE FISCALIZAR) precisam ser refletidas, visto que aloca ao gestor da parceria a emissão do relatório técnico de monitoramento e avaliação e este encaminhará para a comissão (página 108, Cláusula sétima, parágrafo segundo). O relatório é tarefa da comissão de M&amp;A.</p> | <p>Art. 59. A Administração Pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.</p> <p>§ 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:</p> <p>I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;</p> <p>II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;</p> <p>III - valores efetivamente transferidos pela Administração Pública;</p> <p>V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;</p> <p>VI - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização</p> |

| <b>Destaque da inconsistência</b> | <b>Dispositivo legal</b>  |
|-----------------------------------|---|
|                                   | <p>preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.</p> <p>§ 2º No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei.</p> |

Fonte: elaboração própria.

O edital designa ao gestor da parceria a responsabilidade pela emissão do relatório técnico de monitoramento e avaliação. Contudo, conforme o entendimento prevalente, a elaboração do relatório é uma função que tipicamente cabe à Comissão de Monitoramento e Avaliação. Essa comissão deve analisar os dados coletados e fornecer uma avaliação crítica, garantindo que o relatório reflita não apenas o cumprimento dos objetivos estabelecidos, mas também as realidades enfrentadas durante a execução da parceria. Além disso, é importante considerar que a homologação do relatório deve ocorrer conforme os procedimentos estabelecidos, assegurando a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Quadro 12 – Inconsistências normativas no edital: parte 9

| <b>Destaque da inconsistência</b>   | <b>Dispositivo legal</b>  |
|---|---|
| Prestação de contas   |   |
| O CONTROLE NOS RESULTADOS prevê uma avaliação no início de cada mês, pela equipe técnica e público beneficiado – página 95, item 13, avaliação do projeto. É importante perceber como será aplicado o | Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme |

| Destaque da inconsistência  | Dispositivo legal   |
|---|---|
| questionário semiaberto aos atendidos – página 96, Terceiro parágrafo.  | pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.  |
| Constam-se itens apenas quantitativos (página 96, item 14) para os INDICADORES, METAS E PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. “Meta Ilimitada” de atendimentos – página 52.  |   |
| PRESTAÇÃO DE CONTAS previsto em duas fases: apresentação das contas e sua análise (página 108, Cláusula nona do Modelo de termo de colaboração). O relatório de execução financeira não será analisado nas parcerias até 250mil – página 109, parágrafo sexto do Modelo de termo de colaboração. Previsão de prestação de contas parcial, mas sem definição de periodicidade – página 109, item 9 do Modelo de termo de colaboração. E os resultados? Como serão avaliados? |   |
|   | Art 66 II - relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. |

Fonte: elaboração própria.

É fundamental reconhecer que a avaliação dos resultados não deve se limitar apenas à quantidade, mas também à qualidade do que será alcançado. A legislação em destaque enfatiza a importância da mensuração dos resultados e estabelece diretrizes claras sobre como o poder público deve monitorar a eficácia da política em questão. Esse enfoque visa assegurar que as ações realizadas não apenas atinjam metas numéricas, mas também produzam impactos significativos e positivos na vida das pessoas e na consecução dos objetivos públicos.

Ao sistematizar essas inconsistências, busca-se fornecer esclarecimentos valiosos para aprimorar a transparência, a equidade e a eficácia do processo de seleção e gestão de parcerias e busca também oferecer uma visão clara e organizada das discrepâncias identificadas, facilitando a compreensão e análise crítica das lacunas presentes no documento em relação à legislação pertinente. Este documento pretende contribuir para o aprimoramento contínuo das

práticas de gestão pública, garantindo que as parcerias estabelecidas estejam alinhadas com os princípios legais e os objetivos de promoção do bem-estar social.

A análise das discrepâncias no edital foi respaldada pelo Processo nº 082.1738.2019.0007597-44, gerado pelo Confoco/BA, e representa um importante conjunto de documentos que, submetido a uma análise minuciosa, considera as etapas ordenadas para reiterar a existência e os limites entre elas. Ao examinar os ofícios, os pareceres, as atas de reuniões e outros registros pertinentes ao referido processo, foi essencial referendar a atuação do Confoco/BA como instância consultiva e propositiva, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas de parcerias entre a Administração Pública e as OSCs. No entanto, é importante ressaltar que esta pesquisa se limita a pontuar elementos do instrumento em questão, abstendo-se de realizar comentários específicos sobre a política pública vinculada.

#### **4.1 Apresentação da Tecnologia de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial: Matriz MROSC**

A matriz para a análise de editais de chamamento público, no âmbito da Lei nº 13.019/2014, é uma ferramenta estratégica destinada a avaliar e orientar a elaboração de editais que visam estabelecer parcerias entre a Administração Pública e as OSCs. Esse instrumento se propõe a proporcionar uma análise criteriosa, alinhada aos dispositivos legais estabelecidos pela referida lei, promovendo uma avaliação abrangente dos aspectos fundamentais presentes nos editais. Essa matriz é, portanto, uma ferramenta valiosa para gestores públicos, membros de comissões de seleção e demais envolvidos no processo de elaboração e análise de editais, possibilitando uma visão estruturada e abrangente para aprimorar a qualidade e eficácia dos chamamentos públicos regidos pela Lei nº 13.019/2014. O quadro abaixo apresenta a Matriz MROSC, destacando espaços para a indicação do Edital selecionado, a esfera, o órgão e o segmento interessado.

Quadro 13 – Cabeçalho da Matriz MROSC

| <b>Edital Nº/Data:</b> | <b>Esfera:</b> | <b>Órgão</b> | <b>Segmento:</b> |
|------------------------|----------------|--------------|------------------|
|------------------------|----------------|--------------|------------------|

Fonte: elaboração própria (2023).

A matriz foi estruturada dessa forma para permitir uma visão abrangente e detalhada dos editais, apresentando em seu cabeçalho informações cruciais para a identificação e classificação dos documentos. O cabeçalho inclui colunas específicas para o número do edital e a data de publicação, garantindo sua rastreabilidade e o acompanhamento temporal de cada edital. Além disso, são especificadas a esfera (municipal, estadual, distrital ou federal) e o órgão responsável pela emissão do instrumento, proporcionando uma categorização clara e facilitando a busca por informações. Por fim, a matriz também identifica o segmento ao qual o edital se refere, permitindo uma organização eficiente e segmentada dos dados.

Quadro 14 – Matriz MROSC – matriz para análise de editais de chamamento público no âmbito da Lei nº 13.019/2014

| Nº | Tópico | Dispositivo Legal | Descritor | Escala de adequação |  |  | Achados/<br>Anotações |
|----|--------|-------------------|-----------|---------------------|--|--|-----------------------|
|    |        |                   |           |                     |  |  |                       |
|    |        |                   |           |                     |  |  |                       |

Fonte: elaboração própria (2023).

A estrutura da matriz contempla cinco elementos essenciais: **Tópico**, **Descritor**, **Dispositivo Legal**, **Escala de Adequação** e **Achados/Anotações**. Cada um desses elementos desempenha um papel específico na análise, permitindo uma avaliação sistemática e aprofundada dos editais de chamamento público. O **Tópico** refere-se à categoria específica do edital em questão, enquanto o **Descritor** detalha as abordagens e variáveis específicas adotadas no documento, facilitando a avaliação sistemática e comparativa dos diferentes aspectos dos editais.

O **Dispositivo Legal** destaca os artigos e parágrafos da Lei nº 13.019/2014 que respaldam as práticas indicadas ou necessárias em cada tópico. A **Escala de Adequação** possibilita a classificação do nível de conformidade do edital com os dispositivos legais, apresentando opções como “Não Atende”, “Atende Parcialmente” e “Atende Plenamente”. Por fim, os **Achados/Anotações** fornecem espaço para observações específicas oferecendo *insights* detalhados sobre possíveis melhorias ou pontos de destaque identificados durante a análise.

A análise criteriosa do edital de chamamento público selecionado foi conduzida a partir da perspectiva das etapas delineadas pela Lei nº 13.019/2014, exigindo uma abordagem

sistemática e abrangente. Esse processo foi organizado em cinco etapas fundamentais: **planejamento, seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas**. Cada uma dessas etapas desempenha um papel crucial na estruturação das parcerias garantindo que os processos sejam transparentes, eficientes e que atendam aos objetivos propostos pela legislação. Vale ressaltar que cada etapa representa uma fase crucial no ciclo de vida das parcerias estabelecidas entre o poder público e as OSCs.

O **planejamento** delinea os objetivos e metas da parceria, enquanto a **seleção e celebração** definem os critérios de escolha e formalização dos contratos. A fase de **execução** demanda um acompanhamento cuidadoso da implementação do objeto da parceria, seguida pelo **monitoramento e avaliação** para verificar o progresso e os resultados alcançados. Por fim, a **prestação de contas** garante transparência e conformidade na utilização dos recursos públicos.

Na Matriz MROSC, é importante reconhecer que a estrutura em blocos por linhas é opcional. Essa flexibilidade permite uma abordagem adaptável às necessidades específicas para cada ente público. Um exemplo prático seria a comissão de seleção e a comissão de monitoramento e avaliação, em que alguns entes podem identificar as comissões permanentes por cada secretaria, visto as restrições para cada comissão impostas na própria legislação. Ao simplificar a aplicação da matriz, esta torna-se mais acessível e fácil de compreender, facilitando a análise e tomada de decisões. Essa simplificação não apenas agiliza o processo de verificação, mas também promove uma maior eficiência e, ao destacar essa simplificação, valoriza a praticidade e a adaptabilidade como elementos essenciais para uma abordagem eficaz na condução dessas parcerias.

Sua aplicação não está restrita a um nível específico de governo, permitindo que municípios, estados, distrito e órgãos do governo federal a utilizem como uma ferramenta padronizada e eficaz na elaboração e análise de editais de chamamento público. A matriz é flexível o suficiente para se adaptar às diferentes realidades e contextos administrativos, promovendo uma avaliação alinhada aos dispositivos legais da Lei nº 13.019/2014, cuja aplicação contribui para a transparência, eficiência e conformidade legal nos processos de seleção e execução de parcerias público-privadas.

## 4.2 Matriz MROSC – matriz para análise de editais de chamamento público no âmbito da Lei nº 13.019/2014

O quadro a seguir apresenta a TGS-DT com base na análise do edital de chamamento selecionado como objeto empírico desta pesquisa.

Quadro 15 – Matriz MROSC

| Edital N°/Data: |                          | Esfera:  | Órgão:  | Segmento:           |                     |                   |                       |
|-----------------|--------------------------|--|---|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
| N°              | Tópico                   | Dispositivo legal  | Descritor   | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|                 |                          |  |   | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
| PLANEJAMENTO    |                          |  |   |                     |                     |                   |                       |
| 1               | Simplificação            | Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei. | O Edital prioriza a simplificação e linguagem simples, nítida e objetiva. |                     |                     |                   |                       |
| 2               | Verba orçamentária       | Art. 24, § 1º, inciso I: a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;   | Apresenta a programação orçamentária.                                     |                     |                     |                   |                       |
| 3               | Objeto                   | Art. 24, § 1º, inciso III - o objeto da parceria;  | Apresenta a finalidade da seleção.  |                     |                     |                   |                       |
| 4               | Apresentação da proposta | Art. 24, § 1º, inciso IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;   | Dispões sobre o envio e a apresentação da proposta.                       |                     |                     |                   |                       |
| 5               | Critérios de seleção     | Art. 24, § 1º, inciso V - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas,   | Especifica, de forma nítida, as datas e os critérios de seleção e         |                     |                     |                   |                       |

| Nº | Tópico                   | Dispositivo legal  | Descritor  | Escala de adequação |                            |                          | Achados/<br>Anotações |
|----|--------------------------|--|--|---------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------|
|    |                          |  |  | Não<br>atende       | Atende<br>parcial<br>mente | Atende<br>Plenam<br>ente |                       |
|    | julgamento               | inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;  | julgamento.  |                     |                            |                          |                       |
|    |                          |  | Explicita a metodologia de pontuação e peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso.  |                     |                            |                          |                       |
| 6  | Valor previsto           | Art. 24: VI - o valor previsto para a realização do objeto;  | Explicita o valor previsto para a realização do objeto.  |                     |                            |                          |                       |
| 7  | Interposição de recursos | Art. 24, § 1º, inciso VIII - as condições para interposição de recurso administrativo;   | Dispõe sobre as condições para interposição de recurso.  |                     |                            |                          |                       |
| 8  | Minuta do instrumento    | Art. 24, § 1º, inciso IX - a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;   | Apresenta a minuta do instrumento (termo) pela qual será firmada a parceria.   |                     |                            |                          |                       |
| 9  | Acessibilidade           | Art. 24, § 1º, inciso X - de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.  | Dispõe sobre as medidas de acessibilidade.   |                     |                            |                          |                       |
| 10 | Isonomia                 | Art. 24, § 2º, É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante | Respeita o princípio da isonomia sobre a competição, como a obrigatoriedade de apresentação de documentos que não sejam pertinentes ao objeto da parceria, nem necessários para atingir o objetivo |                     |                            |                          |                       |

| Nº | Tópico  | Dispositivo legal   | Descritor  | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|----|---|---|--|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|    |   |   |  | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
|    |   | <p>para o específico objeto da parceria, admitidos:</p> <p>I - a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria;</p> <p>II - o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais.</p> | pactuado, considerando sempre as regras da Política Setorial.  |                     |                     |                   |                       |
| 11 | Transparência da publicação                                 | Art. 26: O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias.  | Edital publicado no site do órgão competente com antecedência de pelo menos 30 dias.   |                     |                     |                   |                       |
| 12 | Valor de referência como critério de julgamento             | Art. 27. O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento constitui critério obrigatório de julgamento.  | Explicita como critério o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou ação.   |                     |                     |                   |                       |
|    |   |   | Explicita como critério, quando for o caso, o grau de adequação da proposta ao valor de referência.  |                     |                     |                   |                       |
| 13 | Chamamento público apesar da prerrogativa legal de dispensa | <p>Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:</p> <p>I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;</p> <p>II - nos casos de guerra,</p>  | A administração pública não considerou a possibilidade ou a obrigatoriedade de dispensa, mesmo que o objeto ou as condições do edital se enquadrem nas hipóteses previstas pela legislação que |                     |                     |                   |                       |

| Nº | Tópico | Dispositivo legal   | Descritor              | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|----|--------|---|------------------------|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|    |        |   |                        | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
|    |        | <p>calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;</p> <p>III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;</p> <p>VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.</p> <p>Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:</p> <p>I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;</p> <p>II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.</p> | permitem tal dispensa. |                     |                     |                   |                       |

| Nº                           | Tópico                | Dispositivo legal  | Descritor  | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|------------------------------|-----------------------|--|--|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|                              |                       |  |  | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
| 14                           | Atuação em rede       | 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:                           | Apresenta justificativa quando da inadmissibilidade de execução da parceria por meio de atuação em rede.             |                     |                     |                   |                       |
| 15                           | Comissões de seleção  | Art. 27, § 1º As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos.   | O edital designa a comissão de seleção.  |                     |                     |                   |                       |
|                              |                       |  | Apresenta comissão designada pelo fundo específico.  |                     |                     |                   |                       |
| SELEÇÃO/ETAPA DE HABILITAÇÃO |                       |  |  |                     |                     |                   |                       |
| 16                           | Etapa de habilitação  | Art. 28. Somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração pública procederá à verificação dos documentos que comprovem o atendimento pela organização da sociedade civil selecionada dos requisitos previstos nos arts. 33 e 34.  | Apresenta etapa diferenciada para conferência de documentos da OSCs.   |                     |                     |                   |                       |
| 17                           | Regularidade das OSCs | Art. 33º, inciso I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;<br><br>III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, | Dispõe sobre a existência de normas internas das OSCs que atendam os requisitos exigidos para celebrar as parcerias. |                     |                     |                   |                       |
|                              |                       |  | Exige documentação de comprovação dos requisitos para celebração de parcerias em                                     |                     |                     |                   |                       |

| Nº | Tópico | Dispositivo legal  | Descritor                                 | Escala de adequação |                            |                          | Achados/<br>Anotações |
|----|--------|--|---|---------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------|
|    |        |  |   | Não<br>atende       | Atende<br>parcial<br>mente | Atende<br>Plenam<br>ente |                       |
|    |        | <p>preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;</p> <p>IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;</p> <p>V - possuir:</p> <p>a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;</p> <p>b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;</p> <p>c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.</p> <p>§ 1º Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto no inciso I.</p> <p>§ 2º Serão dispensadas do atendimento ao disposto nos</p> | conformidade com os estabelecidos na lei. |                     |                            |                          |                       |

| Nº | Tópico | Dispositivo legal   | Descritor   | Escala de adequação |                            |                          | Achados/<br>Anotações |
|----|--------|---|---|---------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------|
|    |        |   |   | Não<br>atende       | Atende<br>parcial<br>mente | Atende<br>Plenam<br>ente |                       |
|    |        | <p>incisos I e III as organizações religiosas.</p> <p>§ 3º As sociedades cooperativas deverão atender às exigências previstas na legislação específica e ao disposto no inciso IV, estando dispensadas do atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e III.</p> <p>§ 5º Para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia.</p>  |   |                     |                            |                          |                       |
|    |        | <p>Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:</p> <p>II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;</p> <p>III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;</p> <p>V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;</p> <p>VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;</p> | Exige a relação de documentos estabelecidos na lei. |                     |                            |                          |                       |

| Nº | Tópico                           | Dispositivo legal   | Descritor  | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|----|----------------------------------|---|--|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|    |                                  |   |  | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
|    |                                  | VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;   |  |                     |                     |                   |                       |
| 18 | Plano de trabalho                | Art. 35º, Inciso IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;   | Estabelece a aprovação do Plano de Trabalho possibilitando ajustes necessários de ambas as partes. |                     |                     |                   |                       |
| 19 | Dotação orçamentária             | Art. 35º, Inciso II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;  | Explicita a dotação orçamentária prevista para a realização do objeto.                             |                     |                     |                   |                       |
| 20 | Contrapartida financeira         | Art. 35, § 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento.  | O edital não exige contrapartida financeira.   |                     |                     |                   |                       |
| 21 | Contrapartida de bens e serviços |   | Dispõe, quando for o caso, a possibilidade de contrapartida de bens e serviços.                    |                     |                     |                   |                       |
| 22 | Bens remanescentes               | Art. 36. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.   | Dispõe, quando for o caso, sobre a destinação dos bens adquiridos com recurso da parceria.         |                     |                     |                   |                       |
| 23 | Cronograma de desembolso         | Art. 42º, Inciso III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;   | Apresenta cronograma de desembolso de parcela ou parcelas.   |                     |                     |                   |                       |
| 24 | Conta bancária exclusiva         | Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública. Parágrafo único. Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando | Explicita a obrigatoriedade da conta exclusiva.  |                     |                     |                   |                       |

| Nº | Tópico  | Dispositivo legal  | Descritor  | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|----|---|--|--|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|    |   |  |  | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
|    |   | sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.  |  |                     |                     |                   |                       |
| 25 | Remunerar equipe das OSCs                         | Art. 46º, inciso I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas | Explicita a contratação de pessoal da própria OSC.                 |                     |                     |                   |                       |
| 26 | Diárias   | Art. 46º, inciso II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;   | Explicita despesas com diárias.                                    |                     |                     |                   |                       |
| 27 | Custo indiretos                                   | Art. 46º, inciso III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;   | Permite despesas com custos indiretos, sem estabelecer percentual. |                     |                     |                   |                       |
| 28 | Aquisição de equipamentos e materiais permanentes | Art. 46º, inciso IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.   | Permite aquisição de equipamentos e materiais.                     |                     |                     |                   |                       |
| 29 | Inadimplência da administração pública            | Art. 46º, § 1º A inadimplência da administração pública não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios.  | Reconhece despesas por inadimplência da administração pública.     |                     |                     |                   |                       |

| Nº | Tópico                | Dispositivo legal  | Descritor  | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|----|-----------------------|--|--|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|    |                       |  |  | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
|    |                       | § 2º A inadimplência da organização da sociedade civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes.  |  |                     |                     |                   |                       |
|    |                       | Art. 46º, § 2º A inadimplência da organização da sociedade civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes.  | A inadimplência da administração pública não acarreta restrições de liberação de parcelas. |                     |                     |                   |                       |
| 30 | Pagamento em espécie  | Art. 53 § 2º Demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie.   | Explicita o pagamento em espécie.  |                     |                     |                   |                       |
| 31 | Liberação de parcelas | Art. 48. inciso I - quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida;<br>II - quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento;<br>III - quando a organização da sociedade civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo. | Suspende repasse de parcelas quando houver evidências de irregularidades previstas.        |                     |                     |                   |                       |

| Nº                        | Tópico                                | Dispositivo legal   | Descritor   | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|---------------------------|---------------------------------------|---|---|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|                           |                                       |   |   | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
| MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO |                                       |   |   |                     |                     |                   |                       |
| 32                        | Gestor                                | Art. 35 °, inciso V, g) da designação do gestor da parceria;<br>h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;  | Designa.  |                     |                     |                   |                       |
| 33                        | Comissão de monitoramento e avaliação | Art. 35 °, inciso V, alínea h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;  | Designa servidores.                                       |                     |                     |                   |                       |
|                           |                                       | Art. 59º, § 2º No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei.   | Apresenta comissão designada pelo fundo específico.       |                     |                     |                   |                       |
| PRESTAÇÃO DE CONTAS       |                                       |   |   |                     |                     |                   |                       |
| 34                        | Prestação de contas simplificada      | Art. 63º § 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos.<br>§ 3º O regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas. | Apresenta procedimentos simplificados.                    |                     |                     |                   |                       |
| 35                        | Valorização dos resultados            | Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme   | Prioriza a prestação de contas dos resultados alcançados. |                     |                     |                   |                       |

| Nº | Tópico                                  | Dispositivo legal  | Descritor   | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|----|---|--|---|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|    |   |  |   | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
|    |   | pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.   |   |                     |                     |                   |                       |
|    |   | Art 66<br>II - relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. | Dispõe sobre a análise do relatório financeiro em caso de descumprimento de metas.              |                     |                     |                   |                       |
| 36 | Prestação de contas parcial             | Art. 49. Nas parcerias cuja duração exceda um ano, é obrigatória a prestação de contas ao término de cada exercício.   | Estabelece prazo para prestação de contas parciais naquelas parcerias superiores a um ano.      |                     |                     |                   |                       |
| 37 | Prestação de contas final               | Art. 69. A organização da sociedade civil prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até noventa dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano.                                       | Estabelece prazo para prestação de contas final.  |                     |                     |                   |                       |
| 38 | Apreciação da prestação de contas final | Art. 71. A administração pública apreciará a prestação final de contas apresentada, no prazo de até cento e cinquenta dias, contado da data de seu recebimento ou do cumprimento de diligência por ela determinada, prorrogável justificadamente por igual período                                 | Estabelece prazo para emitir parecer sobre a prestação de contas final.                         |                     |                     |                   |                       |
| 39 | Ações compensatórias                    | Art.72. § 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a  | Faz referência a possibilidades de ações compensatórias caso a prestação de contas seja julgada |                     |                     |                   |                       |

| Nº | Tópico  | Dispositivo legal  | Descritor   | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|----|---------|--|---|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|    |         |  |   | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
|    |         | organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.  | irregular.  |                     |                     |                   |                       |
| 40 | Sanções | Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração pública poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil as seguintes sanções:<br>I - advertência;<br>II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos;<br>III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a | Faz referência à possibilidade de aplicação de sanções. |                     |                     |                   |                       |

| Nº | Tópico | Dispositivo legal  | Descritor | Escala de adequação |                     |                   | Achados/<br>Anotações |
|----|--------|--|-----------|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
|    |        |  |           | Não atende          | Atende parcialmente | Atende Plenamente |                       |
|    |        | organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II. § 1º As sanções estabelecidas nos incisos II e III são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de aplicação da penalidade. |           |                     |                     |                   |                       |

Fonte: elaboração própria.

A tecnologia oferece um potencial significativo para aprimorar a eficácia das parcerias, possibilitando maior rapidez, precisão e acessibilidade em processos de seleção e acompanhamento. Sendo assim, a Matriz MROSC pode aumentar a transparência e agilidade na gestão das parcerias.

A análise do edital de chamamento selecionado permitiu identificar avanços e desafios em três aspectos fundamentais: a clareza e a acessibilidade das regras, a estruturação dos critérios de seleção e a transparência na gestão e acompanhamento das parcerias. No primeiro eixo, observou-se que carecia de uma linguagem mais clara e acessível; a adoção de exemplos práticos e mecanismos de suporte técnico se mostrou essencial para mitigar barreiras à compreensão dos requisitos estabelecidos.

No que se refere aos critérios de seleção, evidenciou-se a necessidade de maior objetividade na formulação desses critérios. Embora o edital previsse requisitos técnicos e administrativos para a qualificação das organizações, verificou-se que alguns critérios eram subjetivos ou permitiam ampla margem de interpretação, comprometendo a previsibilidade do processo. Sendo assim, parâmetros mais detalhados e alinhados às diretrizes da Lei nº 13.019/2014 fortaleceriam a equidade na disputa e reduziriam potenciais questionamentos.

Por fim, a análise destacou a importância da tecnologia para aprimorar a transparência e eficiência na gestão das parcerias. A adoção da Matriz MROSC, a partir dos cinco elementos essenciais que a estruturam, aliada a canais de comunicação direta entre gestores públicos e organizações, ampliaria a acessibilidade e confiabilidade das informações, promovendo maior controle social e fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil. A identificação dos tópicos descritores e dispositivos legais permite verificar diretrizes coerentes, clareza na formulação dos critérios e transparência nos processos de acompanhamento. A Escala de Adequação possibilita a mensuração objetiva do nível de conformidade do edital, enquanto os Achados/Anotações oferecem um espaço fundamental para registrar percepções qualitativas, destacando aspectos que demandam aprimoramento.

Ao analisar as etapas do ciclo de vida da parceria – desde o planejamento até a prestação de contas –, a matriz evidencia a importância de critérios bem definidos na fase de seleção e celebração, bem como a necessidade de mecanismos mais eficazes de monitoramento e avaliação. A flexibilidade metodológica da matriz também se mostra essencial, permitindo adaptações conforme a realidade administrativa do ente público responsável pelo chamamento, o que reforça seu caráter dinâmico e aplicável a diferentes contextos institucionais.

Além disso, os resultados apontaram para a relevância da incorporação de tecnologias na gestão das parcerias, um aspecto que pode ser diretamente relacionado aos achados registrados nesta pesquisa. Dessa forma, a aplicação da Matriz MROSC não apenas permite uma análise criteriosa dos editais, mas também contribui para o aperfeiçoamento contínuo das parcerias, promovendo um ambiente de maior segurança jurídica, eficiência operacional e fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar a interseção entre burocracia e democracia no contexto da implementação da Lei nº 13.019/2014 à luz das conexões interdisciplinares entre as teorias da Administração Política e da Gestão Social. A referida lei ganha relevância acadêmica por ter estabelecido o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as OSCs. Ao longo deste trabalho, foi destacada a importância de um equilíbrio entre a necessidade de controle burocrático e a busca por eficiência e transparência nas parcerias estabelecidas.

Essa nova legislação trouxe avanços significativos na regulamentação das parcerias do Estado com a sociedade civil ao proporcionar um arcabouço jurídico mais claro, consistente e democrático. No entanto, apesar desses avanços legais, observa-se que sua aplicação exige um esforço contínuo de mudança cultural para conciliar a concepção e práticas burocráticas dirigidas para garantir maior controle dos procedimentos administrativos do Estado em convergência com os princípios democráticos de participação e colaboração garantidos pela CF 1988 e reforçados pelo MROSC.

Esse conflito ganha relevo pelo fato de a burocracia formal desempenhar um papel crucial na administração pública contemporânea com o objetivo de garantir a conformidade com normas e procedimentos legais tradicionais e assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e transparente. No entanto, como discutido no capítulo 2, uma burocracia excessiva pode levar à ineficiência e à frustração da gestão pública e impossibilitar inovações que promovam a integração efetiva das OSCs como partícipes da gestão das políticas públicas, conforme previsto na Lei nº 13.019/2014.

Por outro lado, é fundamental reconhecer que a consolidação da democracia pressupõe a participação ativa da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas. Ao tomar como referência a experiência recente de redemocratização do Estado e modernização da Administração Pública, observa-se avanços e recuos, apesar da consagração dos princípios democráticos que foram assegurados pela CF 1988. Com o propósito de regulamentar os valores definidos na Carta Magna, observa-se avanços progressivos, a partir dos anos de 1990, dirigidos para garantir a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas de inclusão.

A Lei nº 13.019/2014 resultou desse progresso regulatório da atuação de organizações do terceiro setor, das ONGs que passaram a ser denominadas de OSCs. O objetivo central

desses avanços está dirigido para promover uma maior participação, facilitando a atuação das OSCs como parceiras fundamentais do Estado, visando justamente ampliar a capacidade de atendimento das políticas públicas que o poder público não consegue chegar. Contudo, para que essas parcerias sejam efetivas, é essencial que os mecanismos burocráticos sejam simplificados e racionalizados, conforme preveem as diretrizes da Lei nº 13.019/2014.

A simplificação no contexto desse novo marco regulatório é uma diretriz fundamental que implica no esforço progressivo do Estado para reduzir a complexidade dos procedimentos administrativos, eliminar redundâncias e promover a eficiência e, principalmente, garantir a participação efetiva das OSCs. Ao analisar as competências que as OS precisam desenvolver, observa-se que o processo de racionalização assume novo sentido e significado, alinhando-se à noção weberiana de racionalidade substantiva, que se caracteriza por ações sociais orientadas por valores e princípios que transcendem a lógica estritamente econômica. Ao privilegiar como referencial epistêmico e científico os construtos da Administração Política e da Gestão Social, usando uma abordagem interdisciplinar, é possível considerar, pois, pensar “outros modos de gestão e organização” que carregam um grau de racionalidade administrativa, mas não privilegiam objetivos utilitários/monetários (Santos, 2004; França Filho; Laville, 2022).

Nesse sentido, considera-se que a racionalidade substantiva pode refletir o sentido de simplificação burocrática previsto no MROSC. Mas essa simplificação não representa o abandono da gestão como instrumento político e da gerência como recurso fundamental para garantir práticas administrativas das OSCs que otimizem a utilização dos recursos, tanto humanos quanto financeiros, e utilizem inovações na gestão de processos, qualidade e governança, permitindo que se concentrem no alcance das finalidades que lhes competem realizar nas parcerias com o Estado.

Nesse sentido, um dos principais desafios da implementação da Lei nº 13.019/2014 é encontrar o equilíbrio entre controle burocrático e flexibilidade. A análise das experiências de projetos de fomento e cooperação com base no MROSC revela não ter sido possível encontrar essa sintonia. Tem sido mais comum observar exemplos que revelam que, enquanto a administração pública insiste na defesa e uso de mecanismos mais rígidos de gestão/gerência – com a justificativa de prevenir fraudes e garantir a correta aplicação dos recursos públicos –, as OSCs evidenciam dificuldades de atender a essas expectativas. Nesse caso, observa-se que as OSCs necessitam que os acordos de fomento e colaboração se fundamentem em processos de gestão mais flexíveis, colaborativos e ágeis, que não onerem, excessivamente, suas capacidades

operativas de atendimento imediato e capacidade de transformação da realidade social concreta (Santos *et al.*, 2016; 2017).

Para a superação desses impasses, é necessário que os órgãos públicos invistam em políticas de capacitação dos servidores e dos atores representantes das OSCs. A formação continuada em gestão de políticas públicas com ênfase no MROSC pode contribuir para uma melhor compreensão pelos interessados das exigências legais e dos benefícios da simplificação e racionalização dos procedimentos administrativos. Como proposição para auxiliar as inovações necessárias para o estabelecimento de parcerias entre o poder público e as OSCs, foi desenvolvida uma TGS-DT dedicada à disponibilização de uma Matriz MROSC – matriz para análise de editais de chamamento público no âmbito da Lei nº 13.019/2014. Como essa tecnologia já foi testada e validada junto a diversos gestores públicos e atores sociais, incluindo conselheiros do Confoco/BA, é possível considerar que se trata de uma ferramenta poderosa para a simplificação burocrática. A matriz, mesmo sendo dirigida para a análise crítica e criteriosa de editais de chamamento público do MROSC, apresenta elevado potencial de inovação em diversos aspectos da implementação da agenda proposta pelo novo marco regulatório, extrapolando, desse modo, os aspectos jurídicos.

Conforme apresentado nos capítulos 3 e 4, esta pesquisa privilegiou analisar minuciosamente os documentos originados do processo 082.1738.2019.0007597-44, iniciado mediante ofício nº 02/2020 do Confoco/BA. Se, de um lado, o estudo de caso se qualifica por trazer uma abordagem detalhada de um edital de chamamento específico; de outro lado, essa escolha impõe limites acadêmicos ao estudo, pois não permite trazer elementos analíticos de outros editais. Mas, conforme destacado nos caminhos metodológicos, essa escolha se justificou pela opção de tomar o Confoco/BA como objeto empírico em vista da experiência na criação e implantação do MROSC no Brasil, pelas limitações de acesso a documentos que envolvem a análise detalhada de um edital de chamamento público com as características do selecionado e, por fim, pela limitação do tempo imposto para a conclusão da dissertação (24 meses), que impediu ampliar o escopo do estudo.

Tais limites visam estabelecer um escopo claro e delimitado, conforme descrevo a seguir no quadro resumo:

Quadro 16 – Limites da pesquisa

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Abrangência Documental: | A pesquisa se restringe à análise dos documentos específicos provenientes do processo 082.1738.2019.0007597-44, limitando-se aos registros gerados pelo CONFOCO/BA relacionados ao edital 02/2020 da SJDHDS. |
| Enfoque Temporal:       | Os resultados estarão vinculados ao período de abrangência dos documentos analisados, sem abranger eventos ou documentos posteriores que possam impactar a situação atual.                                   |
| Foco Institucional:     | A pesquisa concentra-se na atuação do CONFOCO/BA e não abrange outras instâncias ou conselhos relacionados.  |

Fonte: elaboração própria (2024).

Assim sendo, a pesquisa enfrentou riscos inerentes, incluindo a possibilidade de limitações na disponibilidade e integridade dos documentos, no viés de interpretação das informações contidas, em restrições de acesso a dados sensíveis e na possível resistência à participação em eventos promovidos para os diversos atores envolvidos. Estudos futuros podem explorar a aplicação da matriz em contextos variados visando uma análise das mudanças promovidas pela matriz nas práticas de gestão das parcerias com as OSCs. Essa continuidade pode aprofundar o entendimento dos desafios e avanços que o uso da matriz representa para a transparência, eficiência e fortalecimento das parcerias.

Para mitigar esses riscos, foram adotadas práticas rigorosas de análise e validação. Primeiramente, cabe ressaltar que a participação ativa das OSCs foi incentivada, garantindo que suas vozes e experiências fossem consideradas em todas as etapas da pesquisa. Além disso, a participação em grupos de trabalho interdisciplinares se mostrou uma estratégia eficaz, promovendo discussões e validações colaborativas que envolveram representantes de diferentes setores e áreas de atuação.

Além disso, a transparência nas metodologias utilizadas para análise e validação do instrumento também foi uma prática fundamental. A documentação e a divulgação desses métodos permitiram que as partes interessadas compreendessem o processo e contribuíssem com sugestões. Ao longo do trabalho, identificou-se a importância de que os mecanismos de

*feedback* e validação contínua se tornem práticas institucionalizadas para permitir que as parcerias evoluam conforme as necessidades da sociedade e da administração pública. Essa abordagem interativa ajuda a mitigar riscos e adaptá-las ao contexto em constante mudança.

Para incentivar processos mais simplificados e dialogados com as OSCs, recomenda-se que gestores públicos e formuladores de políticas priorizem a criação de incentivos que facilitem a operação e interação dessas organizações com o setor público. Essa abordagem fortalece a governança e eleva o impacto social das ações realizadas em parceria. Ao promover práticas simplificadas e baseadas no diálogo, a administração pública contribui para a democratização da gestão das políticas sociais, criando um ambiente mais inclusivo, eficiente e transparente para as OSCs e seus beneficiários.

Por fim, garantir o acesso à informação de maneira acessível e compreensível foi crucial para este estudo, pois possibilitou que a sociedade civil e outras partes interessadas sensíveis à causa das OSCs acompanhassem e participassem ativamente do processo. Essas práticas não apenas ajudaram a mitigar alguns riscos como também promoveram um ambiente de colaboração, contribuindo, assim, para o fortalecimento das parcerias entre o poder público e as OSCs na Bahia e em outras subunidades federativas.

A contribuição do Confoco/BA foi vital para a validação da matriz e a obtenção de insumos essenciais. Ao considerar, portanto, as limitações e riscos, buscou-se oferecer uma análise transparente e fundamentada cientificamente, gerando recomendações para o fortalecimento das parcerias entre o poder público e a sociedade civil na Bahia, no contexto do Marco Regulatório. Conforme mostra o quadro a seguir, foram identificados os seguintes riscos da pesquisa.

Quadro 17 – Riscos da pesquisa

|                        |   |
|------------------------|---|
| Limitações Documentais | A disponibilidade e integridade dos documentos podem apresentar desafios, impactando diretamente na análise e conclusões da pesquisa. |
| Viés de Informação     | O risco de interpretação equivocada ou incompleta das informações contidas nos documentos pode influenciar a precisão das conclusões. |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Restrições de Acesso       | Limitações no acesso a informações sensíveis ou não documentadas podem restringir a capacidade de obter uma visão abrangente da situação.                                 |
| Resistência à Participação | A participação limitada ou resistência por parte dos membros do CONFOCO/BA na roda de diálogo pode impactar a validação da matriz e a obtenção de contribuições valiosas. |
| Mudanças Normativas        | Alterações nas normativas ou políticas relacionadas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil podem afetar a relevância das recomendações propostas.       |

Fonte: elaboração própria (2024).

Ao considerar esses limites e riscos, procurou-se mitigar potenciais desafios, contudo ponderando suas implicações para as parcerias entre o poder público e a sociedade civil na Bahia.

A implementação eficaz da Lei nº 13.019/2014 é fundamental para fortalecer as parcerias entre o Estado e as OSCs, promovendo uma gestão pública mais democrática e eficiente. A simplificação e a racionalização dos procedimentos burocráticos são essenciais para garantir que essas parcerias cumpram seu papel social, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a inclusão social.

Além disso, a utilização de tecnologias como a Matriz MROSC desenvolvida e como o produto final desta pesquisa podem ser ferramentas poderosas para a simplificação burocrática. A tecnologia foi validada também durante a participação no III Seminário Internacional do MROSC, consolidando sua aplicabilidade em práticas reais.

A comprometida atuação da pesquisadora em acompanhar a aplicação da matriz levou à assinatura de um Termo de Compromisso com o Confoco/BA. Esse acordo tem como objetivo monitorar a iniciativa, ressaltando a importância da colaboração entre a academia e a prática para promover a transparência, eficiência e eficácia nos processos de seleção pública de OSCs na região. É relevante destacar que o Confoco/BA está vivenciando um contexto único ao integrar novas OSCs, um processo que frequentemente exige a suspensão de ações planejadas, como a análise da própria matriz, para facilitar o alinhamento de conhecimentos entre seus

membros. Esse alinhamento é crucial para garantir que a aplicação da matriz seja eficaz e que todos os conselheiros estejam adequadamente capacitados e preparados para sua implementação em outros editais.

Em suma, é necessário seguir avançando na construção de um modelo de gestão pública que valorize o equilíbrio entre controle e flexibilidade, garantindo que a burocracia atue como facilitadora, e não como obstáculo, dos princípios democráticos e da implementação eficaz de políticas públicas. É uma oportunidade para que o Estado, junto às OSCs, continue contribuindo para uma sociedade mais participativa e equitativa.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; DE OLIVEIRA, Vanessa Elias. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, 2018, p. 23–57.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. São Paulo; Edusp, 1981.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: o anti-semitismo, instrumento de poder. Uma análise dialética*. Rio de Janeiro: Editora Documentário, 1979.

ARMANI, Domingos. Sustentabilidade: desafio democrático. In: Secretaria de Vigilância em Saúde, Coordenação Nacional de DST e Aids. *Sustentabilidade: aids e sociedade civil em debate*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004, p. 9–14.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). *Guia para gestores públicos sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)*. São Paulo: Abong, 2016. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/Guia-MROSC-Gestores.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). *Cartilha Lei MROSC: regulamentação passo a passo*. São Paulo: Abong, 2020. Disponível em: <https://abong.org.br/final/download/cartilha-lei-mrosc-regulamentacao-passo-a-passo.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BAHIA. Decreto Estadual nº 17.091, de 05 de outubro de 2016. Dispõe sobre a celebração de parcerias, no âmbito do Poder Executivo Estadual, entre a Administração Pública do Estado da Bahia 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, em consonância com a Lei Federal nº 13.019, de 31 julho de 2014. Salvador: *Diário Oficial do Estado*, 5 out. 2016. Disponível em: [https://www.ba.gov.br/administracao/sites/site-saeb/files/migracao\\_2024/arquivos/File/Decreto17091\\_05outubro2016.pdf](https://www.ba.gov.br/administracao/sites/site-saeb/files/migracao_2024/arquivos/File/Decreto17091_05outubro2016.pdf). Acesso em: 6 set. 2022.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado nos anos 90: uma visão crítica*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 1995.

BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: Editora CIAGS/UFBA, 2014.

BRASIL. 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, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília: *Diário Oficial da União*, 31 jul. 2014. 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: 06 set. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGs”. *Relatório Final da CPI “Das ONGs”*. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/RF\\_CPI\\_ONGs\\_2010.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/RF_CPI_ONGs_2010.pdf?sequence=6&isAllowed=y). Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, 2011, p. 681–703.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v.33, n.1, 2002, p.119–121.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Democracia: um conceito em disputa*. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/gestao\\_democratica/kit2/democracia\\_um\\_conceito\\_em\\_disputa.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/gestao_democratica/kit2/democracia_um_conceito_em_disputa.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: DAGNINO, Evelina; RIVERA, Alberto Olvera; PANFICHI, Aldo (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

DAGNINO, Renato. Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, v. 3, n. 2, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Diretoria de Educação Continuada, Seleção, Formação e Certificação de Competências. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3845/1/MROSC%20-%20MARCO%20REGULAT%C3%93RIO%20DAS%20ORGANIZA%C3%87%C3%95ES%20DA%20SOCIEDADE%20CIVIL.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

FISCHER, Tânia. Gestão social do desenvolvimento de territórios. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, v. 12, n. 1, 2012, p. 113–119.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Definindo gestão social. In: SILVA JR., Jeová; MÁSIH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Aírton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies (org.). *Gestão social práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, p. 26–36.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. 2. ed. São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; MAGNELLI, André; EYNAUD, Philippe. Para superar o divórcio entre economia e sociedade: diagnóstico crítico e notas propositivas em um contexto de pandemia. *Revista NAU Social*, Salvador, v. 11, n. 20, 2020, p. 167–184.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. Natureza humana ou condição humana: uma questão pré ou pós pandemia. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/natureza-humana-ou-condicao-humana-uma-questao-pre-e-pos-pandemia/>. Acesso em: 25 maio 2025.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LEAL, Leonardo Prates. Solidariedade democrática em movimento: respostas à grande crise da pandemia de Covid-19. *Revista NAU Social*, Salvador, v. 11, n. 21, 2020/2021, p. 281–291.

GRUPO DE INSTITUTOS FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: avanços e desafios*. São Paulo: GIFE, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2020\\_GIFE\\_LivroMROSC.pdf](https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2020_GIFE_LivroMROSC.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

GOHN, M. DA G. M. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Caderno CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, 2019, p. 63–81.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes. 2011.

GUERRA, Júnia Fatima Carmo; TEODÓSIO, Armino dos Santos de Souza. Gestão social: aspectos que a aproximam dos domínios da administração. *REUNA*, Belo Horizonte, v.19, n. 3, 2014, p. 49–64.

HABERMAS, Jürgen. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of Bourgeois society*. Cambridge: The MIT Press, 1991.

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

JUNQUEIRA, Luciano. Gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 1, 2004, p. 25–36.

LOPES, Laís de Figueirêdo; BEZERRA, Carla de Paiva. *Os avanços democráticos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Disponível em: <https://sbsa.com.br/wp->

content/uploads/2022/05/Os-avancos-democraticos-do-Marco-Regulatorio-das-Organizacoes-da-Sociedade-Civil.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; XAVIER, Iara Rolnik (org.). *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014*. Brasília: Governo Federal, 2014.

LOPEZ, Felix Garcia (org.). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília: IPEA, 2018.

MARTINS, Humberto Falcão. *Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor*. 1998. *Revista de Administração Contemporânea*, Maringá, v.2, n. 3, 1998, p. 109–128.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

MENON, Isabela de Oliveira; COELHO, Fernando de Souza. Gestão social como campo do saber no Brasil: uma investigação de sua produção científica pela modelagem de redes sociais (2005–2015). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 24, n. 79, 2019, p. 1–27.

MERTON, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MROSC NA PRÁTICA. Guia de Orientações para Gestoras e Gestores Públicos e para Organizações da Sociedade Civil. São Paulo: Abong, 2018. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/Guia-MROSC-Gestores.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

NEWLANDS NETO, Thomaz (tradutor), 2012. Desenvolvimento da teoria de administração democrática. *Revista do Serviço Público*: de 2011 a 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/525146>.

AGUIAR-BARBOSA, Amanda de Paula; CHIM-MIKI, Adriana Fumi. Evolução do conceito de gestão social (1990-2018): uma análise de copalavras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 25, n. 80, 2020, p. 1–22.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PLATAFORMA MROSC. Plataforma Por Um Novo Marco Regulatório Para As Organizações Da Sociedade Civil, 2010. Disponível em: <https://plataformaOSCs.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Plataforma-das-OSCs-aos-presidenciais-Agosto-de-2010.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

PRADO, Marcio. *História do terceiro setor e seu papel no Brasil*, 2014. Disponível em: <http://nossacausa.com/historia-do-terceiro-setor-e-seu-papel-no-brasil/>. Acesso em: 6 set. 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Eranani Cesar. *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PAES, JOSÉ EDUARDO SABO. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Editora 34, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democracia e participação: os caminhos do presente*. São Paulo: Cortez, 2002.

REVISTA CÁRITAS BRASILEIRA. Edição especial 50 anos, 2006. Disponível em: [https://www.joaofranciscosmaria.com/files/caritas\\_50\\_anos.pdf](https://www.joaofranciscosmaria.com/files/caritas_50_anos.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

RIBEIRO, Renato Janine. *A democracia*. São Paulo: Publifolha, 2001.

RIBEIRO, Mônica Matos; SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. Administração política do capitalismo contemporâneo: desafios para o enfrentamento das crises sociais e econômicas provocadas pela pandemia da COVID-19. *Gestão & Planejamento*, Salvador, v. 22, 2021, p. 464–480.

RIBEIRO, Elizabeth Matos; SILVA, Emerson de Sousa; SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Mônica Matos. Administração Política do Espaço Geográfico: análise da capacidade de gestão da pandemia da COVID-19. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, Salvador, v. 10, 2021, p. 87–104.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 27, n. 4, 1993, p. 102–135.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo/Salvador: Hucitec, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; SANTOS, Thiago Chagas Silva. Bases teóricas e metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2009, p. 919–941.

SANTOS, Reginaldo Souza; SILVA, Emerson de Sousa; RIBEIRO, Elizabeth Matos; SANTOS, Elinaldo Leal Santos; MARTINS, Carolina Chagas. Administração, OMS e Covid-19: uma Relação Conflitiva. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, Vitória da Conquista, v. 30, 2020, p. 10–29.

SCHOMMER, Paula; BOULOLOSA, Rosana de Freitas (org.). *Gestão social em foco: livro gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: Editora UDSC, 2011.

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/08/Entenda-o-MROSC-Marco-Regulatorio-das-Organizacoes-da-Sociedade-Civil.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Relatório

Sistematização dos resultados das discussões e atividades. Workshop Construção de Diretrizes para a Política Nacional de Fomento, colaboração e cooperação. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2023\\_sg\\_relatorio-workshop.pdf](https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2023_sg_relatorio-workshop.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SMITH, David Horton. Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, [S.l.], v. 20, n. 2, 1991, p. 137–150.

STORTO, Paula Raccanello, *Criminalização burocrática das organizações da sociedade civil*. Brasília: Cáritas Brasileira, 2023.

STORTO, Paula Raccanello. *Liberdade de associação e o desafio das organizações da sociedade civil no brasil*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista De Administração Pública*, São Paulo, v. 32, n. 5, 1998, p. 7–23.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). *Revista De Administração Pública*, São Paulo, v. 40, n. 6, 2006, p. 1145–1162.

WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da política*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes – de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. v. 1. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VAN TIL, Jon et al. *Critical issues in American philanthropy: strengthening theory and practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva – volume 2*. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2012.

## APÊNDICE

### Termo de compromisso

#### TERMO DE COMPROMISSO

TERMO DE COMPROMISSO que entre si celebram o CONFOCO/BA - Conselho de Fomento e Colaboração do Estado da Bahia, representado por seu Presidente, Tiago Leonardo Alvez Muniz, e Candice Ferreira de Araújo, aluna vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social do Mestrado da Universidade Federal da Bahia (UFBA), para fins de acompanhamento da aplicabilidade da Matriz de Análise para Editais de Chamamento Público no contexto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), valorizando o processo de aprimoramento da Lei N° 13.019/2014, servindo de instrumento para aprimoramento do papel do conselho.

A tecnologia foi criada como produto do mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social da UFBA, visando fortalecer a transparência, a eficiência e a eficácia dos processos de seleção pública de Organizações da Sociedade Civil (OSC) no estado da Bahia. Neste contexto, a aluna se compromete a acompanhar ativamente da aplicabilidade da Matriz de Análise, contribuindo com sugestões e melhorias a partir da perspectiva acadêmica e prática, podendo também ser convidada pelo conselho para aprimoramento da ferramenta.

As partes acordam que o presente Termo de Compromisso não implica em qualquer obrigação financeira, sendo suas atividades desenvolvidas de forma colaborativa e sem ônus para as partes e terá vigência de 12 meses, podendo ser prorrogado mediante acordo entre as partes.

E por estarem justas e acordadas, as partes assinam este Termo de Compromisso, na presença das testemunhas abaixo assinadas.

Salvador, 11 de setembro de 2024.



Tiago Leonardo Alvez Muniz  
Presidente do CONFOCO/BA



Documento assinado digitalmente  
CANDICE FERREIRA DE ARAÚJO  
Data: 21/11/2024 14:48:24 -0300  
Verifique em <https://brasilcaixa.gov.br>

Candice Ferreira de Araújo  
Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social - UFBA

#### Testemunhas:

1. 

Documento assinado digitalmente  
CARLA VIEIRA DE OLIVEIRA  
Data: 21/11/2024 13:22:33 -0300  
Verifique em <https://brasilcaixa.gov.br>

Nome:

CPF:

2. 

Documento assinado digitalmente  
ALEX NAISSA MONTES DE ARAÚJO  
Data: 20/11/2024 14:58:49 -0300  
Verifique em <https://brasilcaixa.gov.br>

Nome:

CPF: