

## **NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA A REALIZAÇÃO DE PARCERIAS ENTRE O ESTADO E AS OSCS- ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: INOVAÇÃO OU PESO DO PASSADO?**

Patricia Maria E. Mendonça- EACH/USP- pmendonca@usp.br  
Domenica Silva Falcão- EACH/USP- domenica.falcao@hotmail.com

### **RESUMO**

As parcerias entre OSCs e o Estado são um fenômeno observado em outros países, e no Brasil também tem tido uma relevância crescente para a disponibilização de serviços públicos.

Em Maio de 2014 foi sancionada a Lei 13.019, então denominada pelos practioners do campo das OSCs de novo “MROSC” (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Esta legislação foi fruto de uma ampla mobilização de diversos setores da sociedade civil, bem como do Poder Executivo, através da Secretaria Geral da Presidência da República, que buscava solucionar as questões referentes á insegurança jurídica na regulação das parcerias e propiciar condições mais favoráveis para a mediação das relações que envolviam transferência de recursos.

Este trabalho faz uma sistematização das principais questões regulatórias entre OSCs e o Estado, enfatizando a análise detalhada do novo MROSC, argumentando que um novo marco jurídico não é suficiente para sozinho modificar a trajetória de uma política pública, ou a ausência dela, como será discutido nas considerações finais. Há diversas questões de coordenação institucional e de adaptação cultural que precisam ser acompanhadas para promover a mudança.

Analisou-se o impacto do MROSC com relação à insegurança jurídica das parcerias e na criação de condições mais favoráveis para a mediação das relações que envolvem a transferência de recursos entre OSCs e o Estado.

O que se observa é uma bagagem cultural e um legado institucional e normativo que pende excessivamente para o controle e que tem se exacerbado nos últimos anos por todas as esferas da Administração Pública.

Apesar da articulação de OSCs em torno da construção da agenda do MROSC, que pudesse dar conta do seu reconhecimento e autonomia, este resultado ainda parece ser incerto com a nova legislação. Reconhecem-se esforços na promoção da transparência, e no fortalecimento das OSCs com a criação do Termo de Fomento. No entanto, a excessiva ênfase em procedimentos burocráticos-administrativos contidas na nova Lei pode minar esta autonomia e inviabilizar a proposta de que estas organizações possam gerar inovações para a solução de problemas públicos quando atuando de forma conjunta com o Estado.

*Palavras-Chave:* Organizações da Sociedade Civil; Estado; Parcerias; Regulação

### **1 INTRODUÇÃO**

O papel e a relevância das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Brasil são amplamente discutidos na esfera política, social e jurídica. Podemos citar alguns aspectos inseridos nessa discussão: definição das OSCs, seu regulamento jurídico, certificações,

acesso a recursos públicos, celebração de parcerias com outros setores, formas de participação, organização institucional, formas de atuação e promoção da democracia e de direitos (Peci *et al.*, 2011; Campos, 2008; Alves & Koga, 2006; Pannunzio, 2014).

As parcerias são um fenômeno observado em outros países, e no Brasil também, tem tido uma relevância crescente para a disponibilização de serviços públicos. Há uma grande diversidade de OSCs, assim como de formatos de parcerias em diferentes contextos (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2002).

De acordo com a FASFIL – Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos. (IBGE, 2012) há no Brasil **290.692 mil OSCs**- que o estudo denomina de Associações sem fins Lucrativos e Fundações Privadas, conforme sua caracterização jurídica.

Destaca-se no estudo o fato de que 18,6% das instituições atuavam na área de políticas públicas, portanto, se constituem em parceiros potenciais do poder público. Os dados disponíveis que demonstram a articulação das OSCs com Estado na atuação conjunta em políticas públicas foram produzidos no âmbito federal apenas. Há dois mapeamentos importantes realizados, um do IPEA e outro da FGV.

O estudo do IPEA (2011), com base no Sistema de Convênios do Governo Federal SICONV- demonstrou que as transferências de recursos do Governo Federal para as OSCs obtiveram significativo aumento no período, passando de R\$ 2,2 bilhões em 1999, para R\$ 4,1 bilhões em 2010.

Outro estudo foi realizado em 2013, e publicado em 2014, pela FGV e Secretaria Geral da Presidência da República (2014). O estudo é mais abrangente, pois cruza os dados do SICONV com a base de dados da FASFIL e do levantamento de outras bases de dados e informações oriundas 14 (catorze) ministérios e de um órgão da administração indireta federal. A partir do cruzamento de informações das bases – excluindo-se repetições em mais de uma base –, foram localizadas cerca de 45 mil OSCs que possuem algum tipo de relacionamento com o Estado no âmbito federal, ou seja, cerca de 15% do total das OSCs identificadas na pesquisa. Tais dados demonstram a relevância das OSCs nas parcerias com o Estado.

Em Maio de 2014 foi sancionada a Lei 13.019, então denominada pelos *practioners* do campo das OSCs de novo “MROSC” (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Esta Legislação foi fruto de uma ampla mobilização de diversos setores da sociedade civil, bem como do Poder Executivo, através da Secretaria Geral da Presidência da República, que buscava solucionar as questões referentes á insegurança jurídica na regulação das parcerias e propiciar condições mais favoráveis para a mediação destas relações, considerando diversas transformações pela qual passavam as OSCs, bem como o próprio Estado na sua atuação em diferentes frentes (Mendonça, Alves & Nogueira, 2013).

Desde seu lançamento, a nova Lei já passou por dois adiamentos para sua entrada em vigor, refletindo dificuldades tanto do poder público, especialmente no nível municipal, quanto das OSCs de cumprirem com seus requisitos.

Este trabalho faz uma sistematização das principais questões regulatórias relacionadas às relações entre OSCs e o Estado, enfatizando a análise do MROSC, argumentando que um novo marco jurídico não é suficiente para sozinho modificar a trajetória de uma política pública, o a ausência dela, como será discutido nas considerações finais (Bloodgood et al., 2014; Alves & Koga, 2006). Há diversas questões de coordenação institucional e de adaptação cultural que precisam ser acompanhadas para promover a mudança.

## **2 A REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E AS OSCS E O PESO DO PASSADO**

A regulação se constitui numa força institucional que delimita os comportamentos dos atores permitindo, prescrevendo ou proibindo categorias de ações específicas (Ostrom, 1990). O Estado tem poder de interferir no funcionamento das OSCs, através da criação de barreiras á entrada, limitações na atividade política e limitações para a aquisição de recursos econômicos destas organizações, criando, por exemplo, medidas que aumentem seus custos operacionais, medidas que des/incentivem o acesso a recursos de públicos ou privados, bem como de formas de autogeração de receitas.

Mudanças em contextos regulatórios sobre as OSCs em diferentes países demonstravam *path dependence* e predominância de mudanças apenas incrementais (Bloodgood et al., 2014).

A Mesa de Articulação da América Latina e do Caribe, uma coalizão de OSCs do continente, num estudo de 2014, destacou que na região existe um ambiente regulatório favorável á ação destas organizações, com claros casos tendendo para mais ou menos restrições a depender da área (Viveiros, 2014).

As tendências negativas observadas recaem sobre o excesso de controle burocrático-administrativo e outras restrições, incluindo a repressão a determinadas classes de OSCs. A visão do Estado presente em muitas destas regulações, e que deriva de visões específicas sobre modelos de desenvolvimento, é o de que as OSCs se restringem a executores de políticas estatais à margem de deliberações efetivas, criando incentivos para que apenas um pequeno número de OSCs ascendam a um espaço de “mercado” para acessar recursos públicos (Viveiros, 2014). No Brasil, em particular, a CF 88 dá destaque ao possível papel complementar das OSCs em diversas políticas públicas, tais como saúde, educação, assistência, desporto, infância e juventude (Campos, 2008).

A Constituição Federal – CF- do Brasil reconhece, em seu art. 5º, a liberdade de reunião pacífica e a liberdade de associação para a realização de atividades lícitas, excluindo a ação armada, civil ou militar, como também assegura imunidades e isenções tributárias gerais, aplicadas a todas as OSCs (Storto, 2014).

Outro destaque da CF de 1988 é a interação e participação das OSCs nos processos decisórios governamentais, com destaque para as legislações específicas sobre conselhos de políticas públicas nas três esferas governamentais (Lopes & Abreu, 2014). Verifica-se a partir daí o incremento de espaços e articulações voltados à participação em temas ligados a acesso a informação, transparência e também propostas para os modelos de desenvolvimento local (Storto, 2014).

Há uma série de regulações que se aplicam de forma seletiva a diferentes OSCs, de forma voluntária ou compulsória, como as que tratam de imunidades e isenções. E há por fim, as regulações, como as aprofundadas neste estudo, que se aplicam apenas a um conjunto ainda menor de OSCs que recebem financiamento estatal.

No âmbito federal, Lopes e Abreu (2014) destacam a percepção dos gestores públicos sobre as parcerias com OSCs, destacando como incentivos para sua realização: internalizar o conhecimento especializado das OSCs, fortalecer a rede de atuação de ONGs e aproveitar sua capilaridade territorial e acesso á populações alvo específicas, além de ampliar a legitimidade da política pública, suprir a falta de quadros da burocracia para a implementação e a proximidade das demandas dos beneficiários diretos da ação.

Como desvantagens destas parcerias, Lopes e Abreu (2014) apontam que há instabilidade nos quadros das OSCs, tendo em vista as dificuldades que encontram em angariar recursos para contratação e manutenção de funcionários. O Estado estaria em desvantagem também nos casos em que a totalidade ou grande parte de uma política fosse delegada ás OSCs, pois perderia *expertise* e correria o risco de descontinuidade.

Há também para vantagens e desvantagens para as OSCs. Como principais vantagens estão a possibilidade de influenciar as políticas públicas a partir de inovações que produzem, contribuindo para a causa e a visibilidade de sua atuação como um todo, além da possibilidade de acessar recursos.

Na realidade, o acesso a recursos públicos tem se mostrado uma “faca de dois gumes” para estas organizações, podendo se converter em uma imensa desvantagem. Este é um dos pontos que tem sido mais estudado por pesquisadores em diversos países (Anheier, Toepler & Sokolowski, 1997; Salinas, 2013; Gronbjerg, 1991, Lipskey & Smith, 1990).

Até o início da década de 90, a Legislação até então em vigor que norteava as relações Estado-OSCs datava da década de 1930 e necessitava ajustes (Comunidade Solidária, 1997). Olivera e Haddad (2001) destacam que esta legislação ultrapassada reunia

diferentes normas construídas a partir do Código Civil de 1916, já naquela época, fruto de pressões de diferentes lobbies setoriais. Na legislação, não existia nenhuma tipologia de OSCs, apenas categorias frouxas, que, de acordo com os autores, privilegiavam certas categorias de organizações.

O que se observa, portanto, é que à medida que o processo de democratização, aprofundamento das reformas e descentralização de políticas sociais evoluíram, as funções das OSCs tornam-se mais difusas. Foi então que por meio da Comunidade Solidária, um espaço de interlocução entre governo e sociedade, realizou-se uma primeira tentativa de reestruturar as bases institucionais que permeavam as relações Estado-OSCs, criando algumas categorias específicas de interação (Alves & Koga, 2006).

Nessas discussões, ficou clara a necessidade de instrumentos legais distintos para mediar a pluralidade de OSCs com o Estado. Uma das principais demandas de OSCs que interagiam especialmente no âmbito das políticas sociais era a de tornar clara uma diferenciação de OSCs de benefício mútuo de seus membros ou associados, e as de interesse público, admitindo que OSCs de interesse público mereceriam mecanismos mais justos, ágeis e transparentes para acesso á recursos públicos (Oliveira & Haddad, 2001).

Daí surge a Lei nº 9.790/99, qualifica as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A lei criou o Termo de Parceria, como proposta de melhoria em relação ao tradicional convênio, objetivando "modernizar a realização de parcerias com os governos, com base em critérios de eficácia e eficiência e mecanismos mais adequados de responsabilização" (Ferrarezi, 2002, p. 16). Outra importante legislação criada no mesmo período foi a Lei 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações Sociais- OS- com as quais o Estado pode estabelecer um Contrato de Gestão. A Lei das OS foi criada no âmbito do Programa de Publicização, no Plano diretor da Reforma do Estado (MARE, 1995).

Houve inovações relevantes para as OSCIPS em relação à transparência, sendo obrigadas a submeter anualmente a auditorias internas e externas, e a tornarem públicas suas demonstrações financeiras e seus relatórios de atividades.

A adoção desse novo modelo institucional, conforme demonstraram Alves e Koga (2006), foi objeto de muitas resistências por parte das OSCs. A qualificação de OSCIP obteve baixa adesão por parte das organizações que permaneceram utilizando os convênios como instrumento jurídico para mediar as transferências de recursos pelo Estado, ao invés da possibilidade de utilizar o Termo de Parceria. Entre os motivos que levaram à baixa adesão das OSCs ao modelo de OSCIPs estão um movimento de resistência ideológica por parte de muitas organizações, que identificam o modelo como um assalto neoliberal ao Estado, e o risco de perda de autonomia das OSCs (Durão 2003; Oliveira & Haddad, 2001).

Outros motivos podem ser ainda apontados, como ausência de maior detalhamento normativo, como existe nos convênios, mas principalmente, a cultura e resistência dos gestores públicos, que ainda tem desconhecimento sobre o Termo de Parceria. Além disso, as procuradorias dos órgãos públicos que avaliam e acompanham a execução dos Termos de Parceria são os mesmos que avaliam os convênios, tendendo-se a pautar-se pelos mesmos critérios, seguindo a instrução normativa aplicável aos convênios. (Barbosa, 2011; Trezza, 2007).

Os mesmos motivos que levaram a legislação sobre OSCIPS a “não pegar” parecem estar também por trás das dificuldades já visualizadas com o MROSC.

Conforme já colocado por Alves e Koga (2006), o peso do passado tem exercido considerável influência na mudança regulatória das OSCs. O que se aponta aqui neste estudo, é que a inércia organizacional não está apenas atuando sobre as OSCs, mas principalmente sobre o Estado.

A inércia organizacional é um processo pelo qual as organizações mudam lentamente, quando confrontadas com mudanças não desejáveis. (Stinchcombe, 1965). Uma vez que formatos e modelos já estão estabelecidos eles tendem a seguir um curso de estabilidade, mesmo que as pressões ambientais indiquem que o modelo do passado não seja mais efetivo como costumava ser.

### 3 AS OSCS E O MARCO LEGAL BRASILEIRO

Mesmo as OSCs usando diversas nomenclaturas tais como ONG, Institutos, terceiro setor ou Entidade sem fins lucrativos, sob aspecto jurídico essas organizações são reconhecidas como Fundações ou Associações sem fins lucrativos.

Após legalmente constituídas as Associações e Fundações, caso queiram podem obter do Poder público determinados títulos e certificações, visando algum benefício ou estabelecimento de parceria com o setor público, dentre eles: Utilidade Pública, Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), Organização Social (OS), e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O quadro 1 destaca as principais certificações.

<b>Quadro 1 – Títulos jurídicos especiais para as organizações de interesse público e/ou social</b>		
<b>Títulos e Certificados</b>	<b>Características</b>	<b>Implicações e observações</b>
<b>Utilidade Pública</b> - Lei n. 91/35 - Regulamentada em	• Vinculado às organizações que tem como finalidade atividades de educação, pesquisa científica, cultural ou filantrópica	Abertura para legislação nos níveis subnacionais resulta numa titulação

1961 pelo Decreto n. 50.517/61	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A entidade concedente do título no nível Federal é o Ministério da Justiça</li> <li>• No nível federal os principais benefícios concedidos são: possibilidade de receber doações dedutíveis de imposto sobre a renda e de receber mercadorias apreendidas da Receita Federal.</li> <li>• A organização que obtiver o título de Utilidade Pública federal não poderá requerer a qualificação de OSCIP</li> <li>• Requisitos exigidos por lei: existência mínima de 3 anos</li> <li>• Nos estados e municípios cada legislação pode realizar modificações com relação aos requisitos de titulação e benefícios.</li> </ul>	genérica, especialmente na esfera federal deixa muitos temas sem a devida especificação ou cobertura
<b>Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O principal benefício concedido às entidades que dispõem do CEBAS é a isenção da cota patronal da seguridade social – Benefício significativo, pois essas, geralmente, contam com um corpo de funcionários numeroso.</li> <li>• As exigências na área de saúde são comprovar anualmente a prestação de, no mínimo, 60% de seus serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS)</li> <li>• Na área de educação as entidades de educação devem destinar bolsas em cada um de seus diferentes cursos</li> <li>• Na Assistência Social devem comprovar prestação gratuita de serviços</li> </ul>	Em 2009, a Nova Lei da Filantropia criou nova sistemática para a certificação, concedida por cada área: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde e Ministério da Educação. Desvinculou o Título de Utilidade Pública como pré-requisito para obtenção do CEBAS.
<b>Organização Social – OS/ Lei. 9.637/98</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituídas através do Programa de Publicização, no Plano diretor da reforma do Estado</li> <li>• O Poder público fomenta de forma estratégica as atividades (objetivos) e resultados através do Contrato de Gestão</li> </ul>	Na lei 9.637/98 relativa às OS não há uma seção específica para prestação de contas e como essa deve ser feita.
<b>Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP/ Lei n. 9.790/99</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titulação concedida pelo Ministério da Justiça</li> <li>• Celebração de parcerias com o Estado, através do Termo de Parceria</li> <li>• Podem obter a qualificação de OSCIPs as instituições que possuem uma ou mais das seguintes finalidades: assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar, desenvolvimento econômico e social, geração de emprego, entre outros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essa Lei é o fruto da articulação do Conselho da Comunidade Solidária com as OSCs e Governo Federal.</li> <li>• Com a expansão do setor das OSCs, observa-se a necessidade de diferenciar as organizações de benefício mútuo e as de interesse público - criação do modelo de OSCIP</li> </ul>
Fonte: Elaboração própria com base em (Oliveira & Haddad, 2001; Modesto, 1998).		

Seja com OSCs que possuam algum tipo de certificação ou não, sempre que houver transferências de recursos públicos a parceria contará com algum tipo de mediação. Segue

quadro 2 sintetizando as principais características de cada instrumento de mediação de parcerias antes da nova lei 13. 019/14, o MROSC.

<b>Quadro 2 – Instrumentos jurídicos de parcerias</b>		
<b>Instrumentos jurídicos</b>	<b>Características</b>	<b>Implicações e Observações</b>
<b>Convênio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criado a princípio para reger as relações entre entes Federativos</li> <li>• Com Decreto 93.872/86 esse instrumento abriu espaço para celebração de convênios entre a Administração Pública e organizações particulares</li> <li>• Utilizado como forma de execução e delegação de atividades de interesse público</li> </ul>	Essa modalidade de parceria possui toda sua estrutura jurídica no direito público, contudo as OSCs são pessoas jurídicas de direito privado, o que acarreta num conflito e dificuldade de delimitação <i>Direito Público X Direito Privado</i>
<b>Contrato de Gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rege as parcerias entre Estado e as OSCs qualificadas como OS</li> <li>• No Contrato de Gestão devem constar os objetivos/atividades a serem realizadas pela OS, como também os resultados a serem alcançados, e relatórios a serem entregues sobre o andamento do projeto</li> <li>• Deve observar os princípios da Administração Pública</li> </ul>	Este instrumento mesmo sendo voltado às organizações de direito privado, suas condições e especificidades são dadas a partir do direito público e o Estado mantém a primazia na definição de seus termos. (GIFE, 2006)
<b>Termo de Parceria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumento jurídico de parcerias entre Estado e OSCs qualificadas como <b>OSCIP</b>.</li> <li>• Utilizado para execução serviços sociais ou de interesse público</li> <li>• O instrumento deve conter a descrição do projeto, sendo obrigatório a demonstração de relatórios de atividades bem como a prestação de contas</li> </ul>	Para celebração de um termo de parceria é necessário a consulta previa nos conselhos de políticas públicas referentes à área de atuação do projeto e da Entidade envolvida (GIFE, 2006).
Fonte: Elaboração própria		

#### **4 CONTEXTO RECENTE E MOBILIZAÇÕES POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO**

Conforme relatado, anteriormente, com a mudança do marco legal e a criação da Lei das OSCIPS, não houve a substituição de uma legislação que já estava vigente, que era as dos convênios, apenas instituíram novos modelos que passaram a conviver com outros.

Esta convivência de diferentes normas que vão se acomodando para mediar as relações Estado-OSCs tem gerado insegurança jurídica, tanto para os gestores públicos, quanto para as OSCs (Junqueira & Figueiredo, 2012). O que se observa é que a falta de clareza deu

margem à que diferentes práticas de gestão por parte dos órgãos públicos contratantes fossem aceitas. Outro problema, é que desde 1999, nada foi feito para aperfeiçoar a legislação das OSCIPS (Pannunzio, 2014). Um exemplo disso é que mesmo com a aprovação da Lei e do instrumento denominado “Termo de Parceria”, o que predomina no repasse de recursos do Estado para OSCs é o convênio.

Ainda há um desconhecimento dos modelos de OS e OSCIP e de seus instrumentos jurídicos, formas de controle/ acompanhamento e avaliação (Coutinho et. al. 2008), ou seja, a criação de outros instrumentos para parcerias acarretou em problemas tanto para os gestores públicos como para as OSCs. A falta de clareza dos contratos, os objetivos e contrapartidas, as responsabilidades de cada parte, o financiamento das atividades com recursos públicos e sua consequente prestação de contas, como também a sustentabilidade das OSCs se tornaram pontos de tensão ao se analisar parcerias com o Estado (Mendonça & Segatto, 2014).

Esse quadro de fragilidade do marco regulatório é reforçado pela utilização das emendas parlamentares para a destinação dos recursos a OSCs, já que os órgãos concedentes não dispõem de procedimentos claros de seleção, acompanhamento e controle destas transferências (Carvalho, A. 2007).

Entre 2007 e 2009 algumas denúncias envolvendo a transferência de recursos do governo federal para as OSCs levam à criação de uma CPI das ONGs (Brasil, 2010). Diante deste quadro, tanto o Governo Federal, quanto as OSCs se mobilizam para aperfeiçoar os mecanismos que mediam suas relações.

Por parte do Governo Federal, o SICONV- Sistema de Gerenciamento de Convênios- foi fortalecido e o Portal dos Convênios foi criado para dar maior transparência a esses instrumentos com a possibilidade de acesso público às informações. Novos procedimentos para a contratação de entidades foram criados, tornando obrigatória a realização de chamamento público (Figueiredo Lopes *et al.*, 2013).

Diversas coalizões de OSCs aproveitaram as eleições presidenciais de 2010 para lançar uma plataforma para um novo marco regulatório para as OSCs, o qual requeriam dos candidatos uma política efetiva, instrumentos e mecanismos que garantisse a segurança jurídica, regime tributário apropriado e a autonomia das organizações (Ribeiro, 2013).

Um grupo de discussão sobre o novo marco regulatório das OSCs foi criado em 2011, denominado Plataforma do Marco Regulatório das OSCs, com objetivo de debater os principais problemas enfrentados pelas OSCs e pelo Estado nas parcerias. Este grupo de trabalho fez diversas recomendações (Figueiredo Lopes *et al.*, 2013).

No entanto, o processo de criação da Lei não foi pautado pelo Executivo, e nem todas as recomendações deste grupo de trabalho foram acatadas. Diante da falta de priorização da

agenda pela presidência da República, buscou uma solução que pudesse acomodar os diversos interesses. Existiam alguns Projetos de Lei tramitando no Congresso sobre o marco regulatório das OSCs, e procurou se viabilizar uma destas propostas.

Em Julho de 2014 foi aprovada a Lei n. 13.019 que regulamenta as parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, com prazo inicial de 90 dias para entrar em vigor, porém houve uma grande mobilização tanto da Administração Pública como da sociedade civil alegando prazo insuficiente para adequação necessária, tanto de infraestrutura como de familiarização com as novas regras. Até a presente data (Setembro de 2014), a Lei já havia passado por dois adiamentos para entrada em vigor, feitos a partir de medidas provisórias, o que cria uma tramitação de retorno para o Congresso com possibilidade de criação de novas emendas.

## 5 PRINCIPAIS MUDANÇAS NO MROSC

Com a nova lei 13.019/14 institui-se um novo regime jurídico de parcerias Estado – OSCs em âmbito nacional a partir de 2 objetivos gerais: Colaboração: execução de políticas públicas contínuas em parceria OSCs e Estado; e Fomento: ações de incentivo ou financiamento pelo estado de ações desenvolvidas pelas OSCs (Lopez et. al. 2014).

A grande mudança observada foi a extinção do uso de Convênios para celebração de parcerias entre Poder público e OSCs, reconhecendo que o instrumento do convênio não era compatível para esse tipo de parceria, pois o mesmo foi concebido para parcerias entre entes federativos, ocasionando uma série problemas devido falhas na legislação e falta de fiscalização da Administração pública.

Foram criados dois novos instrumentos de mediação para substituir a utilização dos convênios: o termo de fomento e o termo de colaboração. Segue Quadro 3 esquematizado as principais mudanças observadas na nova lei de parcerias 13.019/2014, com relação aos instrumentos jurídicos.

<b>Quadro 3 – Termo de Colaboração e Termo de Fomento</b>		
	<b>Termo de Colaboração</b>	<b>Termo de Fomento</b>
<b>Diferenças</b>	O plano de trabalho proposto pela administração pública.	O plano de trabalho proposto pela organização da sociedade civil.
	A organização da sociedade civil estará desenvolvendo atividades de interesse público proposta pela administração pública.	A administração pública estará fomentando atividades de interesse público proposta pela organização da sociedade civil.
	Os Conselhos de Políticas Públicas poderão apresentar propostas à Administração Pública para celebração de Termo de Colaboração	

<b>Semelhanças</b>	Seleção através de Chamamento Público (“sempre que possível” procedimentos, critérios e indicadores padronizados)
	Plano de Trabalho com descrição do Projeto, objetivos, indicadores de resultado, plano de aplicação de recursos e prestação de contas
	Exigência de 3 anos de existência da Organização no CNPJ
	Comprovação de Capacidade técnica e experiência no objeto da parceria. Discussão sobre como será feita a comprovação da capacidade técnica das OSCs
<b>Observações</b>	A padronização dos critérios do Chamamento Público e do Plano de Trabalho para o Termo de Fomento pode apresentar problemas, pois esse instrumento foi idealizado para promover iniciativas de OSCs.
Fonte: Elaboração própria a partir de informações da legislação: BRASIL, Lei n. 13.019 de 31 de julho de 2014	

De acordo com Pannunzio (2014) apesar de criar dois instrumentos que priorizam demandas do setor público e as demandas das OSCs, a operacionalização de ambos é muito parecida. Obedecem às mesmas exigências para celebração de parcerias, acabam recaindo na a excessiva ênfase na lógica burocrático-formal de controle, ambos propõem a padronização de critérios e indicadores.

A padronização de critérios e indicadores no Termo de Colaboração é um avanço, no entanto, no Termo de Fomento, a ser proposto pelas OSCs, pode ser um problema, pois esse instrumento foi idealizado para promover iniciativas de OSCs, contudo possui uma estrutura muito rígida não abrindo espaço para a inovação social. Outro ponto que se coloca é: como ter indicadores quantitativos e qualitativos em experiências que ainda estão sendo geradas?

A Lei preza bastante pela transparência, tornando obrigatório o chamamento público salvo casos justificáveis de dispensa ou inexigibilidade previstos na norma. Para seleção das organizações através do chamamento público será montada uma comissão de seleção, sendo os critérios de seleção definidos no edital. No Art. 23 da lei, como também nos artigos 24 e 27, são estipuladas as exigências para as OSCs para celebração de parceria com a administração pública, sendo a comprovação de experiência e capacidade técnica na área de celebração da parceria um dos critérios.

Contudo não há disposições específicas de como avaliar a experiência na área e capacidade técnica. A lei não especifica como será essa comprovação e análise desses pontos, abrindo caminho para a discricionariedade do gestor, o que pode se tornar um problema, mas também um importante mecanismo de flexibilidade.

O artigo 22 da Lei traz o detalhamento sobre o plano de trabalho, cujas especificações devem constar no edital de chamamento público e deverá ser detalhadamente apresentada pela OSCs. De acordo com o disposto, a celebração de parcerias independentemente do modelo adotado deve ter um diagnóstico *ex ante* para conhecer a situação que se pretende

modificar, para assim saber que modelo de parceria adotar e por consequência que resultados se quer atingir, através de que indicadores para uma avaliação *ex post*.

Esta parece ser uma ideia interessante, e um dos grandes desafios da gestão pública aqui é articular a realização deste diagnóstico com as políticas, planos e programas governamentais, especialmente no caso dos termos de colaboração, onde a OSC é convidada a colaborar com o Estados para aperfeiçoar ou complementar as políticas públicas existentes.

Para isso, é necessário que o poder público tenha clareza com relação aos objetivos da parceria, o que nem sempre parece estar claro para os gestores públicos (Lopez & Abreu, 2014), evidenciando a ausência de uma visão estratégica sobre as parcerias.

O quadro 4 destaca as principais novidades do novo MROSC:

<b>Quadro 4 – Destaques da Lei n. 13.019/14</b>	
<b>Extinção do uso de Convênios</b>	Reconhecimento de que o instrumento do convênio não é compatível para esse tipo de parceria.
<b>Abrangência Nacional - artigo 1º</b>	Evita distorções de implementação e gera estabilidade nas parcerias. Pode gerar dificuldades de adaptação, principalmente entre Estado e Municípios que possuem realidades e capacidades diferentes.
<b>Obrigatoriedade do Chamamento Público</b>	Nos artigos 23, 24 e 27 são descritas as diretrizes para realização do Chamamento Público. Possibilita a ampla publicidade e evita irregularidades.
<b>Contrapartidas e Certificações</b>	Extinção da contrapartida financeira, como também não é mais exigido das OSCs certificações ou títulos para celebração de Parcerias.
<b>Plano de Trabalho mais detalhado (Art.22)</b>	Maior detalhamento do plano de trabalho, com diagnósticos prévios e definição de indicadores de resultados. Desafio em articular a realização do diagnóstico da realidade com as políticas, planos e programas governamentais. Adaptação de ordem administrativa e cultural ao modelo de foco em resultados.
<b>Prestação de Contas e Capacidade Institucional do Estado e das OSCs. (Art. 63 e 71)</b>	Regras simplificadas para prestação de contas abaixo de R\$ 600.000,00.
<b>Contratação de Pessoal e</b>	Inclusão das despesas com remuneração do Pessoal não superior ao teto do Executivo, e apenas os com carteira assinada. Inclusão de encargos trabalhista relacionados ao projeto no orçamento.
<b>Regulamento de Compras</b>	Submissão do Regulamento de Compras à Administração Pública

<b>Controles e responsabilização dos Dirigentes</b>	Os dirigentes são solidariamente responsáveis nas parcerias firmadas com o poder público.
<b>Redes</b>	As OSCs têm a oportunidade de atuar em rede para execução de projetos de interesse público, porém a responsabilidade recai sobre a organização que celebrar formalmente a parceria com a Administração Pública.

## **6 O NOVO MROSC: INOVAÇÃO OU PESO DO PASSADO?**

Há diversos pontos na Lei 13.019/14 que podem dar a ela um caráter inovador, tais como o reconhecimento da ação em rede das OSCs, a criação de um instrumento específico para propostas das OSCs, a preocupação com a transparência e com critérios mais claros para a realização dos chamamentos públicos, além da preocupação com o controle de resultados demonstrados nas exigências colocadas tanto no edital de chamamento público, quanto no plano de trabalho das parcerias.

Há elementos que veem aprofundar ou complementar os pressupostos contidos no arcabouço da Reforma Administrativa, em que as atividades não-exclusivas permitem que diferentes ações sejam executadas de maneira concorrente ou complementar entre os Estado, iniciativa privadas ou OSCs. A gestão por resultados e o enfoque na eficiência dos gastos públicos também estão presentes nestas propostas. (MARE, 1995; Pereira, 1999). Estes são os pressupostos também encontrados na legislação sobre OS e OSCIPs.

O Termo de Parceria contemplava a possibilidade de realização de chamamento público, com concursos de projetos, mas também deixava espaço para a discricionariedade do gestor público na escolha das entidades a apoiar, um ponto que mereceria aperfeiçoamento na Legislação. Neste instrumento de mediação também se previu a formalização de resultados a serem alcançados com a parceria.

No entanto, diversos estudos apontaram problemas na utilização dos Termos de Parceria, bem como na qualificação das OSCs como OSCIPs (Alves & Koga, 2006; Trezza, 2007; Barbosa, 2011; Lemos, 2006; Coutinho, 2009).

O primeiro desafio encontrado é com relação á cultura da administração pública e o desconhecimento dos gestores públicos acerca do modelo OSCIP (Trezza, 2007; Lemos, 2006). Há muito desconhecimento por parte dos gestores públicos com relação ao modelo das OSCIPs, no seu formato jurídico, como também na sua proposição de controle de resultados, com isso muito órgãos preferiram ao logo dos anos não celebrar Termos de Parceria.

Coutinho (2009) em seu estudo sobre as OSIPCs em MG destacou que os servidores, bem como suas assessorias jurídicas, se sentiam inseguros com relação a diversos pontos como o fato de que uma OSCIP pode realizar compras sem licitação. Outra insegurança é de

ordem cultural, relacionada ao fato de mudança de papéis estabelecidos ante a adoção do modelo de parcerias, que exige um olhar para além da lógica de funcionamento do poder público. Esta barreira cultural se depara com o fato de que o gestor público deve fortalecer sua capacidade de formulação e monitoramento para atuar com parceiros. Também exige a interação com as OSCs, que muitos gestores públicos desconhecem ou tem pouco contato. As próprias OSCs também demonstraram desconhecimento e resistência á adoção do modelo de OSCIPs. A interação com o Estado é muitas vezes custosa e complicada para estas organizações. É necessário lidar com diversos requisitos administrativos e legais, tais como a prestação de contas dos recursos utilizados e dos resultados alcançados (Coutinho, 2009). Há também resistência de ordem ideológica por parte de algumas entidades, que veem no modelo uma forma de privatização ou de “patrulhamento” burocrático do Estado (Alves & Koga, 2006).

Por fim, o modelo de OSCIPS teve pouca disseminação entre os órgãos de controle, muitos auditores não dominavam completamente as especificidades do modelo. Tanto os órgãos de controle, como os gestores públicos apresentavam dificuldade de trabalhar com o modelo de gestão por resultados (Coutinho, 2009).

Ao observar que muitos elementos da Legislação das OSCIPs continuam presentes no MROSC de 2014, tais como controle de resultados, através de um plano de trabalho mais detalhado; publicização e regras para realização de chamamento público; regulamento de compras observa-se que muitas das barreiras culturais enfrentadas pela legislação das OSCIPs continuarão presentes no modelo proposto pelo MROSC.

O poder público, incluindo os órgãos de controle, continua a ter falta de clareza e baixa disseminação acerca da relação das OSCs com o Estado, bem como dos modelos jurídicos que intermediam esta relação. Apesar de o controle de resultados continuar na pauta governamental, se avançou pouco na sua efetiva implementação. A cultura da gestão pública, bem como seu aparato administrativo-jurídico continua voltada para o controle formal de meios. Por isso, ainda permanecem sendo amplamente utilizados os convênios como instrumento de mediação jurídica destas parcerias, por ser um modelo conhecido e praticado pelos gestores públicos em todos os níveis de atuação governamental, mesmo que quando aplicado ás parcerias com as OSCs apresentem diversos problemas.

É observado no MROSC o paradoxo de tentar conciliar a gestão por resultados, com a excessiva ênfase na lógica burocrático-formal de controle (Pannunzio, 2014). Será preciso um elevado grau de adaptação e capacidade técnica do Estado e das OSCs, diante das inúmeras novas exigências administrativas e técnicas colocadas para ambas as partes, tendo sido este o motivo da Lei ter sido adiada por duas vezes para sua entrada em vigor.

Um dos problemas verificados com as OSCIPs e que se repete no MRSC é a ausência de coordenação, divisão de papéis e limites para a atuação das inúmeras instâncias de controle envolvidas (auditoria externa, conselho fiscal, órgão público, comissão de monitoramento e avaliação, CGU, TCU etc.). A questão da coordenação institucional ainda permanece em aberto, fazendo com que os atores que aplicam e interpretam a legislação possam continuar tendo comportamentos contraditórios, baseados na leitura subjetiva de cada controlador.

A abrangência nacional pode ajudar a evitar distorções de implementação e gerar estabilidade nas parcerias, no entanto não parece um mecanismo suficiente para superar a inércia organizacional.

É possível também verificar na nova Legislação uma visão bastante restritiva do Estado com relação às OSCs, como por exemplo, na exigência de submissão do regulamento de compras e contratações à aprovação da Administração Pública. Se de um lado deve ser preservado a autonomia da OSC sendo a ela garantido um regulamento próprio de compras, ao submeter esse regulamento à administração pública, essa última tenderá a analisar segundo seus padrões institucionais, ou seja, mesmo a OSC elaborando um regulamento de compras observando as particularidades de sua organização, ao ser apreciado pela Administração Pública pode sofrer alterações influenciadas pelo direito público e padrões institucionais diferentes da OSC (Pannunzio, 2014).

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após a análise das parcerias entre Estado-OSCs sob perspectiva do MROSC, foram levantados alguns pontos em relação ao possível impacto e consequências da legislação quanto à solucionar problemas de insegurança jurídica e propiciar condições mais favoráveis para a mediação das relações (Mendonça, Alves & Nogueira, 2013).

O que se observa é uma bagagem cultural e um legado institucional e normativo que pende excessivamente para o controle e que tem se exacerbado nos últimos anos por todas as esferas da Administração Pública.

Legislações anteriores relacionadas às parcerias entre Estado e OSCs já traziam em suas premissas questões consideradas agora inovadoras MORSC, como transparência e controle de resultados.

Diversas análises foram realizadas sobre as mudanças regulatórias na década de 90, que criou as legislações sobre OS e OSCIPS, tendo concluído que considerável inércia organizacional recaia sobre as OSCs (Alves & Koga, 2006), mas também sobre o próprio Estado (Barbosa, 2011; Trezza, 2007; Lemos, 2006; Coutinho, 2009), destacando barreiras ideológicas, gerenciais (dificuldade em trabalhar com a perspectiva de controle de resultados e de atuar de forma mais intensa na formulação de políticas), e culturais (falta de

conhecimento sobre o ambiente regulatório, bem como conflitos interpretativos das legislações e falta de conhecimento e prática de relacionamento com as OSCs).

Desta forma, o peso do passado atua influenciando nas próprias mudanças regulatórias, mas também nos efeitos que elas terão nos processos de implementação das políticas públicas.

Momentos críticos vivenciados ao longo da década de 2000 entre as OSCs e o Estado vieram a reforçar a trajetória de controle estatal para lidar com as dificuldades causadas pela insegurança jurídica e os desvios encontrados nas relações Estado-OSCs envolvendo a transferência de recursos, tomando o pressuposto da desconfiança nas relações.

Apesar da articulação de OSCs em torno da construção da agenda do MROSC, que pudesse dar conta do seu reconhecimento e autonomia, este resultado ainda parece ser incerto coma nova legislação. Reconhecem-se esforços na promoção da transparência, e no fortalecimento das OSCs com a criação do Termo de Fomento. No entanto, a excessiva ênfase em procedimentos burocráticos-administrativos contidas na nova Lei pode minar esta autonomia e inviabilizar a proposta de que estas organizações possam gerar inovações para a solução de problemas públicos quando atuando de forma conjunta com o Estado.

Não se nega os grandes avanços que a nova lei trouxe, como a remuneração da equipe e remuneração de custos indiretos (despesas administrativas), obrigatoriedade do chamamento público, atuação em rede e extinção da contrapartida financeira. Contudo, a nova legislação traz mudanças incrementais e não rompe com a lógica burocrático-formal; sendo uma barreira cultural e institucional de difícil transposição; muitas vezes exagerando na pormenorização de procedimentos que não deveriam estar em uma lei (com 88 artigos) e poderiam constar posteriormente em normatizações infra legais (Pannuzio, 2014).

A cultura da gestão pública, bem como seu aparato administrativo-jurídico continua voltada para o controle formal de meios. O que se defende, segundo a linha de Modesto (1998) “é uma análise da gestão de parceria, uma compreensão para além da aplicação da legislação”. Ao se concentrar apenas nas questões legais, sem levar em conta outras dimensões das relações entre Estado-OSCs, o poder público não articula uma visão estratégica acerca das parcerias, o que não ajuda a superar as barreiras institucionais, gerenciais e culturais aqui descritas.

## **8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABONG. **Entenda o PL 7.168/2014 de A a Z**. Organização em defesa dos direitos e bens comuns, 2014. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/noticias.php?id=7429>>. Acesso em: 20 de Maio 2015.

ALVES, M. A.; KOGA, N. M.. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. BAR. *Brazilian Administration Review*, v. 3, p. 5, 2006.

ANHEIER, H. K., TOEPLER, S., & SOKOLOWSKI. The implications of government funding for non-profit organizations: Three propositions. *International Journal of Public Sector Management*, 10(3), 190-213, 1997.

BARBOSA, M. N. L. A experiência dos termos de parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS). In: Sundfeld, C (Org.). *Parcerias Público-Privadas*. 2ed.São Paulo: Malheiros Editores Ltda, v. 1, p. 522-562., 2011

BLOODGOOD, E.; BOIRE, J.; PRAKASH, A. National styles of NGO regulation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2014, Vol. 43(4) 716–736, 2013.

BOTTESI, Claudine Correa. **Lei Federal 13.019/14**: Mais cuidados no repasse ao Terceiro Setor. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20140818\\_-\\_artigo\\_\\_terceirosetor1\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20140818_-_artigo__terceirosetor1_0.pdf)>. Acesso em: 30 de Abril 2015.

Brasil. Código Civil. Quadro Comparativo 1916/2002. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70309>>. Acesso em: 20 de Janeiro. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGs”. **Relatório final da “CPI das ONGs”**. Brasília, out. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594>>. Acesso em: 15 de Abril. 2015.

BRASIL. Lei n. 13.019 de 31 de Julho de 2014. Dispõe sobre as parcerias voluntárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 01 fev. 2014, Seção 1, página 1. Acesso em:10 de Junho 2015

BRASIL. Lei n. 9. 637 de 15 de Maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 18 mai. 1998. Seção 1, página 8. Acesso em:15 de Setembro 2014

BRASIL. **Secretaria-Geral** – Presidência da República. Medida Provisória prorroga entrada em vigor do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília, 30 out. 2014. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2014/outubro/medida-provisoria-prorroga-entrada-em-vigor-do-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil>>. Acesso em: 2 de Junho 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan-mar, 1998.

BRINKERHOFF, J. M.; BRINKERHOFF, D. W. Government- Non-Profit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. *Public Administration and Development*, 22, p. 3-18, 2002.

CAMPOS. Luiz Claudio. ONGs/AINDS: Acesso a fundos públicos e sustentabilidade de ações. **RAE** - Revista de Administração de Empresas, v. 48, n. 3, jul-set, 2008. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902008000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300008). Acesso em: 10 de Dezembro. 2014

CARVALHO NETO, A. A. Transferência de recursos do orçamento da união para organizações não-governamentais: análise dos procedimentos de concessão e controle. 146 f. Monografia (especialização), *Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF*, 2007.

COUTINHO, F. de M. Os Desafios do Controle de Resultados nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): Um estudo do caso de Minas Gerais. In: II Congresso do CONSAD Gestão Pública, Brasília. Congresso Consad de Gestão Pública, 2, Brasília. Anais, 2009.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; BERNARDO, Renata Anício; SILVA, Felipe Antônio Rocha. Contratualização de resultados com o terceiro setor (OSCIP), desafios e potencialidades: a experiência de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 1, 2008, Brasília. Anais..., 2008. <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/82?mode=full>. Acesso em: 10 de Janeiro. 2015

DURÃO, Jorge Eduardo S. O novo marco legal das OSC: avanço a se comemorar ou vitória de Pirro? ABONG, 2014. <http://www.abong.org.br/noticias.php?id=7658>. Acesso em: 12 de Fevereiro 2015

FAGUNDES, Luíza; SILVA, Victor; SILVA, Carlos Guerra. Certificações públicas concedidas às organizações da sociedade civil no Brasil. Entre dimensões normativas e complexidades contextuais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, jan-jul, 2014. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/8930/25690>. Acesso em: 12 de Fevereiro 2015

FERRAREZI, Elisabete. Estado e setor público não estatal: Perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. In: II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública. Venezuela, 15-18 de outubro de 1997. [http://anesp.org.br/userfiles/file/estudos/estado\\_setor.pdf](http://anesp.org.br/userfiles/file/estudos/estado_setor.pdf). Acesso em: 12 de Abril. 2015

FGV Projetos. (2014) Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas parcerias com o Governo Federal. FGV Projetos. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf>>. Acesso em: 10 de Março. 2015.

FIGUEIREDO-LOPES, L. V. C.; ARAUJO JR, E.; SOUZA,A.; SANT'ANA, D. Fomento e colaboração: Uma nova proposta de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais...** Brasília, 2013. <http://www.participa.br/articles/public/0008/5672/artigo-sgpr.pdf>. Acesso em: 20 de Abril. 2015

GRONBJERG, K. Managing grants and contracts: The case of four nonprofit social service organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 20, 5-24, 1991.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, no.58, São Paulo, 2003. [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2888](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2888). Acesso em: 10 de Agosto. 2014

<http://www.scielo.br/pdf/cp/n112/16101.pdf>. Acesso em: 10 de Novembro. 2014

IBGE. As Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos (FASFIL). 3ª ed. Rio de Janeiro, IBGE, 2012.

INSTITUTO PRO BONO. Manual do terceiro setor. São Paulo: [s.n]. <http://www.probono.org.br/arquivos/file/manualterceirosetor.pdf>. Acesso em: 30 de Abril. 2015

JUNQUEIRA, L. P.; FIGUEIREDO, M. et al. Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil. *Série Pensando o Direito*, vol. 41, 2012. Brasília: Ministério da Justiça. <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2013/03/Volume-41.pdf> Último acesso em 25/08/2014.

LEMOS, C. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. In: Vilhena, R. et. al. (Org.). O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 129-144, 2006.

LIPSKEY, M.; SMITH, S. Nonprofit organizations, government and the welfare state. *Political Science Quarterly*, 104, 625-648, 1990.

LOPEZ, Felix. ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais.** Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.949). [http://www.participa.br/articles/public/0008/5677/ponto\\_de\\_vista\\_dos\\_gestores\\_federais.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0008/5677/ponto_de_vista_dos_gestores_federais.pdf). Acesso em: 10 de Novembro 2014

MARE- Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado e organizações sociais. *Revista Jus Navigandi*. Teresina, ano 6, n. 51, 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2168>>. Acesso em: 10 de Novembro. 2014

MENDONÇA, P. ; Segato, C. I. . Reflexões sobre a Relação entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o Estado: Marco Legal, Mecanismos de Financiamento e Implicações para a Gestão. In: XXXVIII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2014, 2014, Rio de Janeiro. Anais do XXXVIII ENANPAD, 2014. [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB1018.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1018.pdf). Acesso em: 10 de Março 2015

MENDONÇA, P.; ALVES, M. A; NOGUERA, F. Quadro Geral da Arquitetura de Apoio: tendências e reflexões. In Mendonça, P. E. M, Alves, M. A., & Nogueira, F. do A. (orgs.). *Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil.* São Paulo: FGV, p. 25-41, 2013.

MODESTO, Paulo. Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. **Revista de Direito Administrativo - (RDA)**, Rio de Janeiro, Renovar, n. 214, p. 55-68, out.dez., 1998.

OLIVEIRA, Anna; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, n 112, 2001. p. 61-83.

PANNUNZIO, Eduardo. **Nota técnica sobre projeto de lei 7.168/2014** (“Novo Marco Regulatório das OSCs”). CPJA/FGV. São Paulo, 2014. Disponível em <<http://cpja.fgv.br/publicacao/nota-tecnica-sobre-projeto-de-lei-71682014-novo-marco-regulatorio-oscs>>. Acesso em: 20 de Março. 2015

PANNUNZIO, Eduardo; LARROUDÉ, Elisa Rodrigues Alves; OLIVEIRA, Flávia Regina de Souza. *Perspectivas para o marco regulatório do Terceiro Setor.* 1ª ed. GIFE, 2006. [http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/16/MARCOLEGAL\\_site.pdf](http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/16/MARCOLEGAL_site.pdf). 20 de Janeiro. 2015

PECI, A. Regulação e Administração Pública. In: Sérgio, G.. (Org.). *Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar.* 1ed.Rio de Janeiro: FGV, 2013.

PECI, A.; FIGALE, J.; SOBRAL, F. The Invasion of Manufactured Civil Society: Government-Nonprofit Partnerships in a Brazilian State. *Public Administration and Development (Print)*, v. 31, p. 377-389, 2011.

PEREIRA, M.. Semeando um novo país: O terceiro setor e a responsabilidade socioambiental na construção de uma nova sociedade. 1ª ed. Campinas: Arte Escrita, 2011.

Plataforma da sociedade civil pelo novo marco regulatório. Primeira contribuição da plataforma das OSCs para o processo de regulamentação da Lei n. 13.019/2014. Brasília, 2014. Disponível em:

<[https://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/09/proposta\\_regulamentac3a7c3a3o\\_lei13019\\_plataformamrosc\\_final.pdf](https://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/09/proposta_regulamentac3a7c3a3o_lei13019_plataformamrosc_final.pdf)>. Acesso em: 20 de Abril 2015

RIBEIRO, Vera Maria Masagão. A luta por um marco regulatório para as organizações da sociedade civil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais...** Brasília, 2013. <http://www.participa.br/articles/public/0008/5675/pesquisa-abong.pdf>. Acesso em: 13 de Maio. 2015

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. Uma análise crítica dos modelos de parceria entre o poder público e entidades do terceiro setor. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais..** Brasília, 2013. [http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/1027/1/C6\\_TP\\_UMA%20AN%C3%81LISE%20CR%C3%8DTICA%20DOS%20MODELOS.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/1027/1/C6_TP_UMA%20AN%C3%81LISE%20CR%C3%8DTICA%20DOS%20MODELOS.pdf). Acesso em: 5 de Abril 2015

SALINAS, N. S. Modelos de controle das parcerias entre Estado e entidades do terceiro setor e desenho institucional das políticas públicas. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, v. 7, p. 9-28, 2013.

STINCHOMBE, A. Social structure and organizations. In J. March (Ed). *Handbook of Organizations* (pp. 142-193). Chicago: Rand-McNally, 1965.

STORTO, Paula. GOLFIERI, Marcia. et al. Modernização do sistema de convênio da Administração Pública com a sociedade civil. **Série Pensando o Direito**, vol. 41. Brasília: Ministério da Justiça, maio de 2012. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/estudos-e-pesquisas/2013-sal> Acesso em: 7 de Abril. 2015.

TREZZA, V. . O Termo de Parceria como instrumento de relação público/privado sem fins lucrativos: O Difícil Equilíbrio entre Flexibilidade e Controle. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. EAESP, FGV, 2007.

VIVEIROS, FELIPE. Síntesis Comparativa: Marcos Jurídicos de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Países del Cono Sur e Brasil, Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales - ACCIÓN, documento preparado para el Proyecto Regional Mesa de Articulación de América Latina y el Caribe y sus Aliados del Sur, Santiago, 2014. Disponible en <http://mesadearticulacion.org/wpcontent/uploads/2014/08/Estudio-Subregional-marco-legal-OSCs-Cono-Sur.pdf>