

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A
OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A
ÉGIDE DO MROSC - NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI N°
13.019/2014)**

CLEMILTON OLIVEIRA RODRIGUES JUNIOR

Brasília-DF, 2024

CLEMILTON OLIVEIRA RODRIGUES JUNIOR

**AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A
OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB
A ÉGIDE DO MROSC - NOVO MARCO REGULATÓRIO
DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI Nº
13.019/2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Alexander Cambraia Nascimento Vaz.

Brasília-DF 2024

CLEMILTON OLIVEIRA RODRIGUES JUNIOR

AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÉGIDE DO MROSC - NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI Nº 13.019/2014)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 29 / 11 / 2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz - Orientador

Prof. Dr. Felipe Cruz

Prof. Dr. Marco Peres

R696 Rodrigues Junior, Clemilton Oliveira
As condições institucionais para a operacionalização de políticas públicas sob a égide do mrosc - novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (lei nº 13.019/2014) / Clemilton Oliveira Rodrigues Junior. – Brasília: IDP, 2024.

112 f.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2024.
Orientador: Prof. Dr. Alexander Cambraia.

1. Organização da sociedade civil (OSC). 2. Políticas públicas. 3. Administração pública. I. Título.

CDD: 320.6

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



DEDICATÓRIA

Dedico a presente dissertação a Deus, minha rocha, minha fortaleza e meu libertador.



AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a DEUS, cujos ensinamentos me inspiram a ser um homem melhor, mais preocupado com o próximo, mais comprometido com Seu Reino e com a minha família.

Agradeço a minha amada esposa e companheira de 27 anos, Suzanne. Obrigado pelo apoio, incentivo, pela sua força, pela sua presença em cada momento, compartilhando e ouvido minhas guerras. Obrigado pelas palavras de sabedoria, seus conselhos têm me tornado uma pessoa melhor. Obrigado pela compreensão e por suprir as minhas ausências com as meninas. A propósito, você e as meninas, Ana e Elisa, inspiram-me a vencer todos os desafios, amo vocês. Enfim, meu amor, tenho muito orgulho da família que construímos e enfrentaria todos os desafios novamente tendo você por perto.

Agradeço aos meus pais, Luizabety e Clemilton (*in memoriam*). Mesmo vindo de família mais humilde – em que os sonhos são mais distantes, quando criança, lembro-me do meu pai profetizando que realizações como esta ocorreriam, mesmo não compreendendo a magnitude e significado. Obrigado meu querido pai, pelo cuidado e amor. Minha Mãe, obrigado pela vida, pelo esforço e dedicação em me proporcionar o melhor. Seus cuidados na infância e juventude me trouxeram ao dia de hoje. Muito obrigado, busco a cada dia honrar sua dedicação e seu esforço. Sou eternamente grato a Deus pela vida de vocês! Vocês são os melhores pais!

Obrigado aos meus irmãos, Rafael e Rodrigo, que sempre me apoiaram e buscaram me honrar, estar presente e me respeitar como irmão mais velho. É uma honra ser espelho para suas conquistas, espero não os decepcionar. Vocês são fortes e estão vencendo os desafios da vida.

Aos meus Pastores, Wagner e Eunice, muita gratidão. Obrigado pelas orações, conselhos e direcionamentos. O Pastor Wagner sempre foi um mestre e conselheiro. Com palavras atuais e fundamentadas na palavra do Senhor. Quando procurado, sempre tinha uma palavra de sabedoria que poderia ser aplicada para a vida. Lembro-me que, antes das decisões mais significativas, ouvia seus conselhos. Muito obrigado, valeu a pena ouvi-los.

À minha intercessora, Pastora Bete Moura, obrigado pelas orações, pelos conselhos, pela dedicação. Você tem sido importantíssima na minha vida profissional e pessoal. Aos Bispos Junior e Viviane, obrigado pela amizade, oportunidade e dedicação ao Ministério.

Aos meus amigos de trabalho, como vocês me ajudaram no desenvolvimento desta tese e nem sabem, muito obrigado. Quando vocês estavam debatendo temas, fazendo reuniões, sendo dedicados e comprometidos nos desafios profissionais estavam me liberando para que me dedicasse ao mestrado. Obrigado em especial aos assessores mais próximos, que me acompanham há mais tempo: Matheus, Cintia, Janaina, Ana Gabriela, Sônia, Rodrigo, Ana Carolina, Victoria, Neto, Bete Moura, Wellington, Cleber e Marcelo.

Agradeço aos meus amigos e discípulos mais próximo, que estão comigo nesta caminhada há muitos anos: Carlito, Pr. Daniel, Bp. Junior, Neto, David, Jeferson, Leandro e Leonardo. Dizem que há amigos que são para sempre, e com certeza quero vocês sempre por perto! Muito obrigado pelos momentos de brincadeiras, pelas jogatinas de dominó, pelos churrascos, pelas rodas de conversa, pelos ensinamentos.

Ao meu amigo Cristiano, obrigado pelos longos anos e pelos muitos quilômetros de pedal, pela compreensão, quando não podia pedalar porque tinham as obrigações familiares e de trabalho. Obrigado pelos ensinamentos, pelo compartilhar e pela força e motivação quando elas faltavam para o pedal. Que venham as próximas trilhas, estamos juntos.

Agradeço à Controladoria Geral do Distrito Federal, pela oportunidade e por proporcionar o meu crescimento profissional e acadêmico, abrindo portas para que o mestrado se tornasse realidade. Obrigado pela visão e pelo investimento.

Agradeço às minhas líderes diretas, a Vice-Governadora do Distrito Federal, Celina Leão, e a Juliana Bomfante. Obrigado pela compreensão nas ausências, pelo incentivo e apoio. A conclusão deste trabalho tem a grande contribuição de vocês.

Agradeço ao meu orientador, Doutor Alexandre Cambraia. Professor, o senhor foi um grande facilitador para o desenvolvimento deste trabalho. A sua paciência, didática e profissionalismo foram



essenciais, muito obrigado. Foi uma honra conhecê-lo e seguir suas orientações.

Aos demais professores do IDP, o meu sincero agradecimento pelo profissionalismo e pela formação que me proporcionaram.



“Quando o justo governa, o povo se alegra;
mas quando o ímpio domina, o povo geme.”

Rei Salomão

“... quem quiser tornar-se importante entre
você deve ser servo.”

Jesus Cristo

RESUMO

Esta dissertação tem por finalidade analisar a visão das instituições envolvidas no Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/14) e as dinâmicas relacionais no desenvolvimento de políticas públicas. Na atualidade, a Administração Pública no Brasil está cercada pela democracia popular da Constituição Federal de 1988, com vistas as suas obrigações constitucionais de entregar respostas sociais e desenvolver política pública à população, em diversas áreas, tais como saúde, educação, cultura, lazer, meio ambiente, etc. Além de atender um clamor dos organismos internacionais, o Estado começou a compreender as organizações da sociedade civil e as entidades privadas, como parceiros, com grande potencial técnico para desenvolver política pública a um custo mais baixo e com maior eficiência. Eis o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), uma legislação para regulamentar as relações da Administração Pública e as organizações privadas da sociedade civil. Assim, surge a hipótese de que o MROSC atua como elemento contributivo efetivo para a execução das políticas públicas na área social, particularmente a de esportes, considerando os arranjos político-institucionais necessários para essa execução. Como metodologia de pesquisa vamos analisar contratos da Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal, acompanhados de questionários e entrevistas, buscando extrair as variáveis: maturidade institucional, qualificação e vontade política. Conhecer a visão dos protagonistas do MROSC e sua dinâmica relacional pode trazer respostas e melhorias, tanto às instituições quanto à Administração Pública na entrega da política pública. Utilizando-se da metodologia planejada, podemos concluir que a lei do MROSC atua como elemento organizador dos arranjos político-institucionais e tem contribuído ativamente com o fomento à política pública no Distrito Federal, e que, apesar dos progressos, há necessidade de avanço na maturidade e na qualificação das instituições (públicas e privadas) e que a vontade política é essencial para a execução de política pública via termo de fomento.

Palavras chave: Lei 13.019/14 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Lei organizadora dos arranjos político-institucionais. Organizações da sociedade civil. Instituições públicas e privadas. Avanço na maturidade e na qualificação.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the vision of the institutions involved in the New Regulatory Framework for Civil Society Organizations (Law 13.019/14) and the relational dynamics in the development of public policies. History shows that the sociopolitical order was composed of the State, representing the Public Administration, society and the market, representing the private sector. Currently, Public Administration in Brazil is surrounded by the popular democracy of the 1988 Federal Constitution, with a view to its constitutional obligations to deliver social responses and develop public policy for the population, in various areas, such as health, education, culture, leisure, environment, etc. In addition to responding to a cry from international organizations, the State began to understand civil society organizations and private entities as partners, with great technical potential to develop public policy at a lower cost and with greater efficiency. This is the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC), legislation to regulate relations between the Public Administration and private civil society organizations. Thus, the question arises: Under what conditions does the MROSC act as an effective contributory element for the execution of public policies in the social area, particularly sports, considering the political-institutional arrangements necessary for this execution? To answer the question, we will analyze three contracts from the Federal District's Department of Sport and Leisure, accompanied by questionnaires and interviews, seeking to extract the variables: institutional maturity, qualification and political will. Knowing the vision of the MROSC protagonists and their relational dynamics can bring answers and improvements, both to institutions and to the Public Administration in the delivery of public policy. Using the planned methodology, we can conclude that the MROSC law acts as an organizing element of political-institutional arrangements and has contributed to the promotion of public policy in the Federal District. Furthermore, despite progress, there is a need for progress in updating and qualifying institutions (public and private) and political will is essential for the execution of public policy via a development agreement.

Keywords: Law 13.019/14 - MROSC. Organizing law of political-institutional arrangements. Civil society organizations. Public and private institutions. Vision and influence. Advancement in maturity and qualification.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CGDF	Controladoria Geral do Distrito Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
GDF	Governo do Distrito Federal
MP	Ministério Público
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONG	Organização Não Governamental
ONGs	Organizações Sociais
OSCIPIs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
SELDF	Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Distrito Federal
TC	Tribunais de Contas
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1

Emendas Autorizadas x Emendas Pagas em todo o Governo do Distrito Federal

.....100

Gráfico 2

Gastos MROSC – Secretaria de Esporte e Lazer do DF

.....101

Gráfico 3

Parcerias – Secretaria de Esporte e Lazer do DF

.....102

Gráfico 4

Termo de Fomento por Fonte de Recurso – Secretaria de Esporte e Lazer do DF

.....111



LISTA DE QUADROS

Quadro Analítico 1

Maturidade Institucional

.....27

Quadro Analítico 2

Avanços

.....27

Quadro Analítico 3

Cumprimento de Metas

.....28

Quadro Analítico 4

Maturidade Institucional

.....120

Quadro Analítico 5

Avanços

.....121

Quadro Analítico 6

Cumprimento de Metas

.....122



LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Coerência da pesquisa	23
Tabela 2 Recursos provenientes das emendas parlamentares aprovadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal	100
Tabela 3 Detalhamento da execução orçamentária das despesas	101
Tabela 4 Convênios firmados entre 2019 e 2024	102
Tabela 5 Recursos oriundos de diversas formas do MROSC	110
Tabela 6 Termo de Colaboração	118
Tabela 7 Termo de Fomento	119
Tabela 8 Termo de Fomento	119
Tabela 9 Gastos com MROSC	124

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 21

2. DIFERENTES ATORES ENVOLVIDOS NO MROSC 31

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014	31
2.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO MROSC	38
2.3 A IMPORTÂNCIA DOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS	41
2.4 A IMPORTÂNCIA DOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS	44
2.5 A ATUAÇÃO DAS OSCS NA OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	45
2.6 O MROSC COMO MAIS RECENTE INOVAÇÃO PARA OS ARRANJOS OPERACIONAIS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS	47
2.7 PRINCIPAIS ATORES E SUAS PERSPECTIVAS	53
2.7.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	56
2.7.2 OS PARLAMENTARES	60
2.7.3 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	62
2.7.4 ÓRGÃOS DE CONTROLE	66

3. VISÃO E PERSPECTIVA DOS PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NO MROSC 72

3.1 O MROSC COMO ELEMENTO ORGANIZADOR DOS ARRANJOS POLÍTICO- INSTITUCIONAIS E A PERSPECTIVA DOS PRINCIPAIS ATORES	72
3.2 DIFERENTES PERSPECTIVAS DOS ATORES ENVOLVIDOS NOS ARRANJOS	82
3.3 PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	82
3.4 PERSPECTIVA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	85
3.5 PERSPECTIVA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE	88

SUMÁRIO

4. ANÁLISE EMPÍRICA, ENTREVISTAS E ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA SOBRE O PROBLEMA DE PESQUISA	95
4.1 MROSC COMO ELEMENTO ORGANIZADOR DOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS	98
4.2 A MATURIDADE DOS ATORES ENVOLVIDOS NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIA MROSC	105
4.3 A QUALIFICAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIA MROSC	113
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	132
APÊNDICES	139



1

INTRODUÇÃO

No exercício de sua função social, o Estado tem por objetivo levar ao cidadão políticas públicas. Logo, cresce a percepção da relevante contribuição da filantropia praticada por organizações da sociedade civil, relação que sofreu uma grande evolução a partir da Constituição de 1988, com vários normativos que buscam o aperfeiçoamento da relação entre o Estado e as Instituições Sociais prestadoras de serviço público. É o caso da norma que será objeto de estudo desta dissertação, Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como a Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Segundo Brasil (2014, p.1):

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Diante disso, o MROSC é fruto de uma evolução que buscou normatizar a prestação do serviço público por organizações da sociedade civil. Apesar de já contribuírem com tais serviços, que eram desenvolvidos através de ações sociais isoladas, sem nenhum tipo de método, em total desalinhamento com o Governo, e por muitas vezes, sem nenhuma organização jurídica e administrativa. Entretanto, para desenvolver políticas públicas sob a égide do MROSC, realizam-se arranjos políticos institucionais, e há necessidade de serem avaliados, uma vez que as instituições envolvidas, a depender da sua situação, impactam no resultado da política pública em questão.

Neste viés, surge a seguinte pergunta: sob quais condições o MROSC atua como elemento contributivo efetivo para a execução das políticas públicas na área social, particularmente a de esportes, considerando os arranjos político-institucionais necessários para essa execução?

Por compreender que o MROSC atua como elemento organizador dos arranjos político-institucionais necessários para a eficiência da execução das políticas sociais pelas Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a sua eficácia varia positivamente à medida que variam positivamente as condições institucionais dos atores envolvidos neste processo, em especial, a maturidade institucional, a qualificação de recursos humanos e a vontade política interna.

Uma vez que o MROSC é uma norma voltada para o aperfeiçoamento da relação entre as organizações da sociedade civil e a administração pública, faz-se necessário uma análise empírica sob quais condições o MROSC atua como efetivo contribuinte para a execução das políticas públicas na área social, especialmente, na área de esportes, considerando os arranjos político-institucionais necessários para essa execução.

Logo, serão analisados três projetos de impacto desenvolvidos pela Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Distrito Federal (SELDF), que percorrerão caminhos pré-estabelecidos, identificando elementos que contribuam efetivamente para a execução das políticas públicas, para os arranjos político-institucionais estabelecidos, seus estímulos e o aperfeiçoamento das parcerias para o desenvolvimento de políticas públicas com o MROSC.

Objetivo geral

Analisar sob quais condições o MROSC atua como efetivo contribuinte para a execução das políticas públicas na área social, particularmente a de esportes, considerando os arranjos político-institucionais necessários para essa execução.

Objetivos específicos

Afim de analisarmos sob quais condições o MROSC atua como efetivo contribuinte para a execução das políticas públicas, considerando os arranjos político-institucionais necessários para essa execução, faz-se necessária a contextualização da norma, com suas principais características, seus principais arranjos político-institucionais e dos diferentes atores do MROSC, além de pontuar sua relevância para o desenvolvimento de políticas públicas.

Nesse sentido, com a finalidade de facilitar a exposição do problema e dos objetivos da pesquisa, para se ter uma melhor visibilidade sobre essa investigação, apresenta-se o quadro a seguir, de modo a facilitar o entendimento, ressaltando a necessidade de que o método de exposição da pesquisa seja acessível.

Tabela 1 – Coerência da pesquisa	
Problema de pesquisa	Sob quais condições o MROSC atua como elemento contributivo efetivo para a execução das políticas públicas na área social, particularmente a de esportes, considerando os arranjos político-institucionais necessários para essa execução?
Objetivo Geral	Analisar sob quais condições o MROSC atua como efetivo contribuinte para a execução das políticas públicas na área social, particularmente a de esportes, considerando os arranjos político-institucionais necessários.
Objetivo Específico	Identificar qual o volume de recursos envolvidos para o desenvolvimento de políticas públicas no Distrito Federal via MROSC, especificamente nas Secretarias de Esporte;
	Refletir sobre o MROSC como elemento organizador dos arranjos político-institucionais e sobre a perspectiva dos principais atores envolvidos no desenvolvimento de políticas públicas via MROSC;
	Analisar três contratos da Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal, acompanhados de questionários e entrevistas, buscando extrair as variáveis: maturidade institucional, qualificação, vontade política, visão geral do MROSC, principais problemas, principais avanços, resultado obtido, cumprimento das metas e satisfação.
Metodologia	Pesquisa Empírica; Natureza qualitativa; Observação participante; Perspectiva crítica; Questionário semiestruturado; Entrevista semiestruturado.
Lócus da pesquisa	Secretaria de Esporte e Lazer do DF / Controladoria Geral da União.
Sujeitos da pesquisa	Servidores Públicos dos órgãos citados acima.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Metodologia

A presente pesquisa enquadra-se na área de Administração Pública e realizou-se por meio de pesquisa empírica, com base nos pressupostos de Epstein (2013, p.23):

Independentemente do tipo de dado empregado, toda a pesquisa empírica procura atingir um dentre três fins, ou mais tipicamente alguma combinação deles: coletar dados para o uso do pesquisador ou de outros; resumir dados para que sejam facilmente compreendidos; e fazer inferências descritivas ou causais, o que envolve usar os dados que observamos para aprender sobre os dados que queremos levantar.

Ainda segundo a autora Epstein (2013), a análise empírica é uma abordagem científica com o objetivo de colher dados observáveis e mensuráveis por meio de métodos e técnicas de pesquisa, que busca compreender fenômenos naturais através de uma coleta de dados concretos. Além disso, a principal característica desta pesquisa é o uso de métodos sistemáticos e padronizados em forma de coleta de dado, visando validar os resultados e minimizar a subjetividade.

Além disso, também se justifica a necessidade do uso da abordagem qualitativa. Tendo em vista que, ao realizar uma investigação qualitativa, faz-se necessário reunir estratégias e embasamento teórico para o que está sendo proposto: “a investigação qualitativa emprega diferentes alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta de dados e análise de dados” (CRESWELL, 2007, p. 184). Os procedimentos qualitativos reúnem diversas formas de utilização das estratégias e diversas maneiras de conhecimento, como a possibilidade da coleta de informações e a análise delas. De acordo com Creswell (2007, p. 184) “embora os processos sejam similares, os procedimentos qualitativos se baseiam em dados de texto e imagem, têm passos únicos na análise de dados e usam estratégias diversas de investigação”. Por isso, a pesquisa qualitativa tem particularidades únicas que levam o pesquisador a fazer a análise das informações coletadas.

No que se refere aos procedimentos de análises, foram comparados três convênios com resultados bons, médio e ruins. Para cada qual, checar-se-á as instituições participantes, em particular, suas condições institucionais, bem como cada avalia o MROSC para o resultado obtido pelo convênio.

Desse modo, apresentar uma bibliografia específica sobre a importância dos arranjos político-institucionais para as políticas públicas, mais especificamente, para as políticas sociais, faz-se importante, ao analisar a atuação das OSCs na operacionalização dessas políticas, bem como a atuação do MROSC como elemento contributivo efetivo para a execução das políticas públicas na área social, considerando os arranjos político-institucionais necessários para essa execução.

O MROSC, ao atuar como elemento organizador dos arranjos político-institucionais precisa ser avaliado empiricamente quanto à sua eficiência e seus resultados, coletando e analisando dados de contratos firmados pela Secretaria de Esporte e do Lazer do Distrito Federal e a visão institucional dos atores envolvidos.

A execução do MROSC exige uma ação colaborativa, com a atuação de diversos atores. A respeito dos atores envolvidos nos arranjos políticos-institucionais para execução de política pública via MROSC, selecionamos aqueles agentes envolvidos mais diretamente: a Administração Pública, as Organizações da Sociedade Civil, a Secretaria de Esporte do Distrito Federal, os Deputados Distritais e os órgãos de controle.

A seleção da Administração Pública está centrada na sua atribuição em formular, implementar e avaliar as políticas públicas, além de estabelecer parcerias com as organizações da sociedade civil (OSC), garantindo a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos nas parcerias. Já as OSCs são as proponentes dos projetos e a responsável pela implementação dos serviços públicos selecionados e avaliados pela Administração Pública, mobilizando a sociedade civil para a participação e utilizando-se da sua expertise.

Selecionamos os Deputados Distritais com atores diretamente envolvidos no MROSC, pela possibilidade de encaminhamento de emendas parlamentares diretamente às OSC. Foi uma opção do legislador, permitir que o parlamentar escolha a política pública a ser executada e a OSC que vai ser fomentadas. Quando o parlamentar seleciona a política pública e a OSC, deve encaminhá-la a uma Secretaria Estadual que tenha desenvolva a política pública selecionada.

A respeito, dentre as diversas Secretarias do Distrito Federal que executam políticas públicas via MROS, delimitamos na Secretaria de

Esporte e Lazer do Distrito Federal para uma análise mais empírica, processual, buscando observar a realidade daquela Secretaria. Os órgãos de controle têm atuação essencial no MROSC, primando pela a fiscalização e a transparência no uso dos recursos públicos, com as auditorias que avaliam os resultados e as práticas utilizadas, com a orientação e a capacitação dos envolvidos.

Com base nos dados recolhidos e na análise individual dos atores envolvidos, realizaremos uma observação empírica, testando a hipótese de pesquisa e destacando os fatores que impulsionaram as mudanças e os retrocessos para cada período examinado. Nosso objetivo é tirar conclusões de cada um, propondo novas estratégias e agendas de estudos futuros para o tema.

Como estratégia analítica final, será comparado os três quadros apresentados a seguir, buscando um diagnóstico empírico nos três contratos escolhidos. O objetivo é estabelecer uma conclusão final através das observações das variáveis analisadas, confirmando ou refutando nossa hipótese de pesquisa.

Neste propósito, vamos investigar a influência da maturidade nos arranjos políticos-institucionais, observando não somente a experiência dos atores, mas também a capacidade de entender e integrar as demandas da sociedade civil nas estratégias de governo.

Partindo da premissa que os agentes envolvidos no MROSC devem ser capacitados para interpretar e aplicar as diretrizes do MROSC, compreendendo as nuances das relações entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, analisaremos a qualificação dos atores e sua influência na execução de política pública via MROSC.

Por último, apesar da premissa que o MROSC funciona como elemento organizador dos arranjos político-institucionais, faz-se necessária uma vontade política para que a política pública seja executada, vendo-a como pilar que sustenta a eficácia da sua implementação. A disposição política dos atores em promover e viabilizar ações que envolvam o MROSC pode ser fundamental para que as iniciativas sejam concretizadas.

Assim, partindo da premissa de que os arranjos político-institucionais são diretamente influenciados pelas variáveis, maturidade institucional, qualificação e vontade política, serão

selecionados e analisados três contratos da Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal, buscando extrair as variáveis citadas e até mesmo avançar na visão geral do MROSC, nos principais problemas, principais avanços, resultado obtido, cumprimento das metas e satisfação.

Para tanto, construímos alguns quadros analíticos que serão respondidos conforme o avanço na análise dos contratos. Ainda a respeito da seleção dos contratos, devem ser significativos e abrangentes para a Secretaria de Esporte, nos critérios valores dos contratos (o valor deve ser significativo para a Secretaria) e a política pública que foi desenvolvida (também deve ser significativo e abrangente).

Quadro analítico 1 – Maturidade Institucional				
		Adm. Pública	Sociedade Civil	Órgãos de Controle
Contrato 1	Maturidade institucional			
	Qualificação			
	Vontade política			
Contrato 2	Maturidade institucional			
	Qualificação			
	Vontade política			
Contrato 3	Maturidade institucional			
	Qualificação			
	Vontade política			

Fonte: criando pelo autor (2024).

Quadro analítico 2 – Avanços				
		Adm. Pública	Sociedade Civil	Órgãos de Controle
Contrato 1	Visão geral do MROSC			
	Principais problemas			

	Principais avanços			
Contrato 2	Visão geral do MROSC			
	Principais problemas			
	Principais avanços			
Capítulo 3	Visão geral do MROSC			
	Principais problemas			
	Principais avanços			

Fonte: criando pelo autor (2024).

Quadro analítico 3 – Cumprimento de Metas				
		Contas aprovadas	Contas aprovadas com ressalva	Contas rejeitadas
Contrato 1	Resultado			
	Cumprimento das metas			
	Satisfação			
Contrato 2	Resultado			
	Cumprimento das metas			
	Satisfação			
Capítulo 3	Resultado			
	Cumprimento das metas			
	Satisfação			

Fonte: criando pelo autor (2024).

Logo, os capítulos finais devem ter por objetivo discorrer e expor todos os dados que foram levantadas para esta pesquisa, em que o foco se encontra na análise empírica, entrevistas e análise bibliográfica sobre o problema de pesquisa.

Após a apresentação do campo de estudo que cerca a dissertação e o tipo de pesquisa no qual se encaixa, no próximo seguimento voltar-se-á para a organização do Estudo.

Organização do Estudo

Esta dissertação está dividida em três principais capítulos. Começa-se com a introdução, em que será trabalhada a importância dos arranjos políticos-institucionais para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Os arranjos se referem aos mecanismos e estruturas estabelecidos pelos Governos para a tomada de decisões e para colocar em prática as agendas políticas, tendo o MROSC como a mais recente inovação para os arranjos operacionais, acolhendo demandas das organizações da sociedade civil. Nesta linha de entendimento, surge o questionamento: sob quais condições o MROSC atua como elemento contributivo efetivo para a execução das políticas públicas na área social, particularmente a de esportes, considerando os arranjos político-institucionais necessários para essa execução?

Logo em seguida, o próximo capítulo será dedicado a responder à hipótese de pesquisa. A perspectiva é que o MROSC atue como elemento organizador dos arranjos político-institucionais necessários para eficiência da execução das políticas sociais pelas OSCs, em que a sua eficácia varie positivamente à medida em que variam positivamente as condições institucionais dos atores envolvidos no processo, em especial, a maturidade institucional, a qualificação de recursos humanos e a vontade política interna.

Uma vez que os diversos atores envolvidos no MROSC trazem suas percepções, suas expectativas no desenvolvimento de política pública, suas dinâmicas relacionais, que podem influenciar, direta ou indiretamente, na política pública a ser desenvolvida, na destinação de recursos, na sua assimilação, captação e no interesse da comunidade que seria atendida, cada variável será analisada frente aos dados coletados e cotejados, buscando uma conclusão fática de cada variável.

A par dos dados coletados, faremos uma análise das variáveis, testando a hipótese de pesquisa, objetivando verificar os comportamentos e os principais fatores de provocação de mudanças, chegando a uma conclusão que possa contribuir com a execução de política pública à luz do MROSC.

Finalmente, apresentam-se as conclusões finais sobre a pesquisa, as contribuições a respeito da análise e as considerações finais.



?

2

DIFERENTES ATORES ENVOLVIDOS NO MROSC

O primeiro capítulo deste estudo tem a finalidade de sustentar uma fundamentação teórica sólida, que ofereça recursos para responder aos objetivos específicos, tal como acatar os procedimentos de análise apropriada. Busca, a priori, contextualizar a Lei nº13.019, como também relatar sua breve característica, destacar a importância dos arranjos político-institucionais para as políticas públicas e a atuação das OSCs na operacionalização das políticas sociais, bem como ressaltar os elementos que corroboram, como a administração Pública, os parlamentares, e as organizações da sociedade civil.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014

O despertar em desenvolver a pesquisa sobre o tema “Qual a visão das instituições e as suas dinâmicas relacionais na implantação de política pública sob o regime do Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014)?” surgiu com a necessidade de compreender a atuação dos diferentes atores envolvidos diretamente no desenvolvimento das políticas públicas no Distrito Federal, sob o regime da Lei nº 13.019/2014, seja na análise e execução dos projetos, na destinação de recursos ou na fiscalização, buscando observar suas percepções, condutas, contribuições, dinâmicas relacionais entre si e suas influências no desenvolvimento de políticas públicas com instituições sem fins lucrativos.

A Lei nº 13.019/2014, conhecida como Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), nasceu para regulamentar o incentivo e o desenvolvimento de políticas públicas, por parte do poder público, em parceria com as organizações da sociedade civil, através de instrumentos jurídicos próprios – termo de fomento, termo de colaboração ou termo de cooperação (Brasil, 2014).

Apesar do MROSC ser de abrangência Nacional, de observância a todos os entes da Federação que queiram desenvolver políticas públicas por meio das parcerias permitidas na normativa, esta pesquisa está focada em órgãos do Distrito Federal que tenham feito uso desta norma.

A lei nº Lei 9.790/99, que algumas vezes fazia uso do atual MROSC, instituiu e regulamentou as “parcerias” do Estado com pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas como “*Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público*”, as famosas OSCIPs, as quais não atenderam aos anseios de toda a sociedade civil, principalmente aquelas que já exercia a filantropia (Brasil,1999).

A lei das OSCIPs deixou de fora grupos sociais sem fins lucrativos relevantes na sociedade, afirmando expressamente em seu artigo 2º (Brasil, 1999, p.1) :

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX - as organizações sociais;
- X - as cooperativas;
- XI - as fundações públicas;
- XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
- XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

A lei afirmava que tais grupos não poderiam ser qualificadas como OSCIP, ainda que se dedicassem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º da Lei: “A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferido às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades” (Brasil, 1999, p.1).

Sem contar que a lei das OSCIPs exigia uma interpretação apurada e um tecnicismo na execução das parcerias, e de forma mais

exigente, na prestação de contas, em que as instituições não estavam preparadas para atender, principalmente pela insegurança jurídica causada pelas excessivas regulamentações, com uma infinidade de decretos, orientações normativas e portarias.

Segundo Ferrarezi (2001b, p. 20) a Lei das OSCIPs tinha como objetivos específicos:

- i) qualificar as organizações do Terceiro Setor por meio de critérios simples e transparentes, criando uma nova qualificação, qual seja, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público/ OSCIP. Esta nova qualificação inclui as formas recentes de atuação das organizações da sociedade civil e exclui aquelas que não são de interesse público, que se voltam para um círculo restrito de sócios ou que estão (ou deveriam estar) abrigadas em outra legislação;
- ii) incentivar a parceria entre as OSCIPs e o Estado, por meio do Termo de Parceria, um novo instrumento jurídico criado para promover o fomento e a gestão das relações de parceria, permitindo a negociação de objetivos e metas e também o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados;
- iii) implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização das organizações com o objetivo de garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas OSCIPs sejam, de fato, destinados a fins públicos.

Em que pese a origem da lei da OSCIPs teve como objetivo atender aos interesses do Governo da época, tentando regulamentar e transformar as famosas Organizações Sociais – ONGs em executoras de políticas públicas do Estado, esta lei não obteve o debate necessário com as organizações da sociedade civil e não foi amadurecida o suficiente para ser mais abrangente e suprir a necessidade das organizações da sociedade civil. O real objetivo da lei era atender uma necessidade unilateral do Governo, e não os das instituições parceiras.

Vale dizer que o Presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso, objetivando combater a pobreza, a desigualdade e o analfabetismo, havia criado o programa social “*Comunidade Solidária*”, que tinha as organizações sociais sem fins lucrativos como protagonista no desenvolvimento do programa:

“Uma vez que as “parcerias” com as ONGs eram uma estratégia central do programa, em 1999 o governo aprovou uma lei que visava estabelecer os termos dessas parcerias entre as

organizações da sociedade civil e o governo. O modelo implementado com esta lei determinava que, para tornarem-se aptas a acessar os recursos disponibilizados pelo governo, as organizações deveriam adotar um perfil legal definido como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Em entrevista, afirmou Fernando H. Cardoso na época: “Elas [as ONGs] são o elo entre o Estado e a sociedade, mas não só isso: são agentes catalisadores de mudanças. Por isso digo: caso se tenha alguma coisa a pedir é melhor pedir a uma ONG do que ao Estado” (TOLEDO,1998 apud PERES, 2005, p.117).

Assim, a lei trouxe uma insatisfação geral entre os diversos ramos das organizações sociais, clamando por um marco regulatório que realmente pudesse atender as diversas instituições sérias que não haviam sido contempladas. A reclamação foi fortalecida com a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada em 2007, que investigou repasses milionários irregulares para ONGs, sem prestação de contas, com indícios de desvios e privilegiando algumas instituições em razão de outras.

O relatório final da CPI veio somente em 2010, sem conclusão efetiva, porém, havia um clima para a mudança, o que originou o debate para a criação de um marco regulatório para as instituições sem fins lucrativos mais abrangentes, moderno, e que trouxesse mais segurança jurídica e atendesse as necessidades do Estado, o grande interessado na expertise das ONGs.

Assim, frente ao clamor das organizações sociais, que já prestavam um tipo de auxílio ao Estado no desenvolvimento de políticas públicas, em 2014, surge o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei nº 13.019/2014, também chamada de MROSC, objetivando normatizar e aperfeiçoar as relações jurídica e institucionais com organizações da sociedade civil, buscando a propagação de política pública e o incentivo a instituições que sempre atuaram em parceria ou em complemento ao Estado.

Dessa maneira, ressalta-se a importância de compreender o que é um marco regulatório, que de acordo com *Wolffenbüttel* (2006, p. 1) é um “conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública”. Neste viés, o marco regulatório é pensado como um código. Logo, o código é capaz de reunir em um único texto, disposições relativas à ordem de interesse. O que pode abranger a

integralidade de um determinado ramo, como por exemplo, o Código Civil ou alcançar apenas uma parcela da ordem jurídica, como o caso do Código de Defesa do Consumidor. (OLIVEIRA, 2002, p. 2).

Ainda segundo Oliveira (2002), o principal objetivo de um código ou um marco regulatório é a harmonia dos textos vigentes e a sua organicidade, em que diferentes partes se completam e entrelaçam. São diversos fatores e necessidades que fizeram com que os códigos surgissem, principalmente com o avanço do mundo moderno. Sua aplicabilidade, corroborou para o Direito, impondo-o mais velocidade e conferindo uma melhor coerência sobre os dispositivos legais, já que esses, passaram a ser dispostos interligados e de forma sistemática (JESUS, 2011).

Diante desse contexto, buscaremos compreender o MROSC e as organizações da sociedade civil sob uma ótica mais madura, frente aos desafios já enfrentados e os enfrentamentos presentes, sem nos atermos às pautas políticas ou aos objetivos acadêmicos, pautados nos questionamentos de Nogueira (2011), que merece uma resposta mais empírica e altruísta:

Que lugar deve ocupar a Sociedade Civil na reorganização das sociedades contemporâneas, na formatação dos modos de convivência e nas funções de governo e gestão? Mas a respeito de qual Sociedade Civil devemos nos interrogar? De um espaço para a explicitação de subjetividades políticas ou de um espaço para a afirmação de interesses poucos comunicantes, egoístas e corporativos? (NOGUEIRA, 2011, p. 91)

O objetivo com a discussão por um MROSC, teve seu início na esfera público ao buscar um consenso entre as contribuições, os argumentos e as informações, que são coletadas e filtradas pelo discurso.

Logo, em 2010, entendendo essa necessidade, foi definida uma agenda comum através de um grupo de organizações da sociedade civil, apresentada aos candidatos da Presidência da República, chamada de Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Os integrantes buscavam a implementação de uma política pública que incentivasse a participação dos cidadãos através de entidades sociais independentes. Em troca, se comprometiam a cuidar do caráter público de suas atividades e a implementar práticas de gestão que fossem eficientes e transparentes (BRASIL, 2015b).

Durante os anos de 2011 a 2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) manteve-se como pauta política da Secretaria Geral da Presidência da República. Em julho de 2014, foi promulgada uma lei federal conhecida pelos meios de comunicação como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei no 13.019/2014) (BRASIL, 2014). Este regulamento modificou significativamente o processo de estabelecer parcerias entre o governo e as entidades da sociedade civil no Brasil. A nova norma estabelece as parcerias voluntárias, que podem ou não envolver transferências de fundos entre o setor público e as entidades da sociedade civil, em um regime de colaboração recíproca, com o objetivo de alcançar interesses comuns. (BRASIL, 2016).

Sendo assim, o MROSC surgiu devida à necessidade da administração pública em aperfeiçoar os normativos para regulamentar as parcerias entre o Estado - administração direta e indireta da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal - e as organizações não governamentais, mais precisamente as organizações privadas da sociedade civil, tais como associações, igrejas, federações, sindicatos, cooperativas, confederações e outras instituições privadas sem fins lucrativos.

O regulamento introduziu várias inovações e progressos na administração dessas parcerias. Podemos destacar o estímulo e envolvimento da sociedade civil na formulação e análise de políticas públicas, através da criação de um documento conhecido como planos de trabalho, elaborado conjuntamente com as instituições. Este documento detalha e orienta a contratação e a execução do contrato com foco no alcance de metas e resultados.

Este documento técnico da parceria denomina-se plano de trabalho. Os documentos jurídicos podem ser o termo de fomento, termo de colaboração ou termo de cooperação. Quanto a proposta da parceria, consubstanciada num plano de trabalho, é construído pela instituição, o instrumento jurídico utilizado para celebrar a parceria é o termo de fomento. Quando a proposta da parceria vem da administração pública, o instrumento jurídico utilizado para a celebração da parceria é o termo de colaboração. Quando na celebração da parceria não há transferência de recursos financeiros e o instrumento jurídico utilizado será o acordo de cooperação.

Seja qual for o instrumento jurídico utilizado, o *plano de trabalho* é o documento imprescindível para a celebração e execução da parceria, pois traz elementos concretos para a execução, como o detalhamento dos materiais e serviços que serão utilizados, as metas e resultados a serem alcançados pelo acordo, o local e a data em que a parceria será executada.

A nova lei também prevê a criação de um processo de credenciamento e qualificação das instituições sem fins lucrativos, visando garantir a qualidade e a efetividade das ações desenvolvidas, estendendo a oportunidade de aperfeiçoamento para outras instituições sem fins lucrativos. Outra alteração significativa introduzida pelo MROSC diz respeito ao pagamento, que é realizado antecipadamente, antes da execução do serviço. Em outras palavras, a administração pública primeiro efetua o pagamento e posteriormente recebe a execução do serviço, o que representa uma grande distinção em relação à contratação estabelecida pela legislação de licitações e contratos. Também houve uma mudança significativa na prestação de contas, que não requer um relatório financeiro, destacando o alcance das metas e dos resultados estabelecidos no plano de trabalho.

Com todas essas alterações e melhorias introduzidas pelo MROSC, espera-se um aumento na profissionalização e eficácia das colaborações entre as entidades da sociedade civil e o setor público, auxiliando no fortalecimento da sociedade civil privada e na implementação de iniciativas voltadas para o bem-estar social.

Nos debates públicos, ficou estabelecido que, independentemente do instrumento jurídico utilizado para formalizar a parceria, haveria uma grande contribuição para a gestão pública democrática. Isso possibilitaria a participação das organizações sociais na elaboração de políticas públicas, com inovação, criatividade e conhecimento próprio, adquirido dentro da comunidade.

Este tipo de acordo tem sido promovido pela governança pública atual, que denomina as colaborações entre o Estado e as entidades como uma rede colaborativa. Seria o governo implementando políticas públicas por meio de uma rede de colaboração, predominantemente formada por entidades sociais privadas sem fins lucrativos.

Sendo assim, com o MROSC, houve um reconhecimento da necessidade e da importância das organizações da sociedade civil na

implementação de política pública. O Estado precisa da expertise das OSC para o desenvolvimento de política pública.

Em contrapartida, as organizações da sociedade civil sempre reivindicaram o reconhecimento de seu trabalho, levando política pública em locais, em que o Estado tem dificuldade de acesso, realizando um trabalho social em áreas rurais, no interior de uma comunidade inacessível ao Estado. Proporcionando assistência social e/ou política pública necessária à uma região ou grupo específico.

É certo que as instituições sociais privadas, criadas em determinada localidade, têm mais facilidade de acesso à população dessa comunidade do que o Estado, até mesmo as que possuem um valor financeiro mais baixo, uma vez que o Estado não remunera a organização administrativa da instituição. Nessa lógica, por ter uma maior vivência empírica da situação, teria maior condição de atacar pontualmente o problema, contribuindo com o Estado no desenvolvimento de política pública.

Jamais a aplicação da norma pode fugir do resultado esperado pelo legislador. Logo, nosso desafio é debater a percepção, a visão, as condutas, as contribuições e as influências dos diferentes atores envolvidos diretamente no desenvolvimento das políticas públicas sob o regime do MROSC.

Após as explanações acerca da contextualização da Lei nº 13.019/2014 e sua relevância, a próxima sessão tem por finalidade explicar as principais características do MROSC.

2.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO MROSC

A Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, representa uma vitória da sociedade civil no Brasil e da administração pública democrática. Este é mais um avanço no reconhecimento e fortalecimento das OSCs como participantes legítimos na formulação e execução de políticas públicas, em um contexto de colaboração mútua com o Estado. Com esta nova legislação, o Estado Brasileiro alcança uma maturidade crucial que reforça sua função essencial de assegurar direitos e prover serviços públicos de alta qualidade para a população.

Simultaneamente, reconhece que a sociedade civil é uma parceira complementar para assuntos que são do seu domínio. No novo sistema, é crucial identificar as especificidades das OSCs, diferenciando-as dos órgãos governamentais através de normas próprias para a realização de projetos ou atividades de interesse público em colaboração com o Estado.

A elaboração da lei foi tão crucial quanto o processo participativo que a originou, envolvendo a sociedade civil, vários órgãos do governo federal, entidades de controle e legisladores, processo que deve orientar sua aplicação. Paralelamente à comemoração deste marco, surge o desafio de fazer da lei um recurso conhecido e aplicado adequadamente por administradores públicos, organizações e entidades de controle, levando em conta os princípios da administração pública democrática, da inclusão social, do fortalecimento da sociedade civil e da transparência na utilização dos fundos públicos. Esta legislação representa um avanço significativo na direção de uma Política de Incentivo e Cooperação com Organizações da Sociedade Civil, visando o bem público e a excelência das ações e serviços prestados.

O MROSC, em resposta às demandas das instituições e ao interesse do Estado, foi uma legislação criada para regular as colaborações entre as entidades privadas da sociedade civil e o governo. Seu propósito é definir normas mais transparentes sobre a captação e aplicação de recursos públicos, a formalização das parcerias, a implementação do contrato e a prestação de contas. Trata-se de uma legislação repleta de pormenores técnicos e normas, contudo, destacamos suas características mais marcantes e principais:

- 1. O legislador buscou o fortalecimento das organizações da sociedade civil, com possibilidade de captação de recursos públicos, inclusive por meio de emendas parlamentares, para o seu desenvolvimento técnico, garantindo a sua autonomia e procurando evitar interferências indevidas do poder público. A instituição capta o recurso, assina um contrato e utiliza a sua expertise para entregar a política pública.**
- 2. A lei é uma grande incentivadora da participação da sociedade civil na definição das políticas públicas, através de mecanismos de consultas públicas e audiências para discutir as parcerias. Inclusive permitindo que a instituição**

faça sua proposta e seu planejamento entregando o plano de trabalho para a administração pública aprovar ou pedir ajustes, para em seguida assinar um termo de fomento, que diferencia do termo de colaboração neste aspecto. Neste, o plano de trabalho vem da administração pública, já no termo de fomento o plano de trabalho vem da própria instituição.

3. As parcerias são formalizadas por contratos (termo de fomento ou termo de colaboração), documento que define as responsabilidades das partes envolvidas e remete a outro documento que seque anexo ao contrato, o plano de trabalho, documento que traz as metas e os resultados esperados, o detalhamento do que será contratado e os recursos a serem disponibilizados.
4. A norma buscou a desburocratização na execução do contrato, buscando a simplificação dos processos de celebração e execução das parcerias, facilitando o acesso das organizações da sociedade civil aos recursos públicos, exigindo somente um ano de existência e comprovação de expertise naquele ramo de atividade a ser desenvolvida.
5. O MROSC estabelece a obrigatoriedade de transparência na gestão das parcerias, tanto por parte das OSC como do poder público, o que inclui acompanhamento ativo e “*in loco*”² da execução da parceria, a divulgação de informações sobre os contratos e atividades a serem realizadas e os recursos utilizados.
6. Ao nosso sentir, a maior inovação veio na prestação de contas da parceria, que está focada nas metas e nos resultados a serem alcançados. A parceria prevê previamente as metas e os resultados desejados e quantificados, e a OSC deve buscar cumprir o pactuado, deixando claro que os procedimentos não é o objetivo, e sim, o resultado. Veja que o legislador, no primeiro plano, não se preocupou com relatórios financeiros ou notas fiscais, que só podem ser exigidos se as metas e o os resultados não forem alcançados. Ainda segundo a própria Lei que discorre que:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação

² Do original: *in situ*; no próprio local.

social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

Do original: *in situ*; no próprio local.

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Ademais, é de suma importância compreender os arranjos político-institucionais e os diferentes atores do MROSC, que serão abordados nas sessões seguintes.

Depois de apresentar as características fundamentais do MROSC, a próxima sessão se propõe a discutir a relevância dos arranjos político-institucionais para as políticas públicas.

2.3 A IMPORTÂNCIA DOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os arranjos político-institucionais ocupam uma importância fundamental para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Tais arranjos, referem-se aos processos e estruturas criadas pelos governos para a tomada de decisões e implementação das políticas públicas.

A relevância dos arranjos político-institucionais está centrada na garantia da estabilidade e da continuidade nas decisões governamentais. Por exemplo, um sistema democrático com o Legislativo, Executivo e o Judiciário bem estabelecidos proporciona um ambiente seguro para debater, negociar e decidir sobre políticas públicas, o que evita mudanças abruptas e garante que as políticas sejam implementadas de forma consistente e sustentável ao longo do tempo.

Nesses arranjos, observamos a atuação de vários atores, com distintos interesses, que precisam ser coordenados e processados na execução de uma política pública:

No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle (Gomide; Pires, 2014, p. 21).

Além disso, os arranjos político-institucionais também ajudam a facilitar a participação democrática do cidadão e das organizações da sociedade civil na política pública. São várias as formas de participação do indivíduo para exercer influência nas decisões governamentais e garantir que seja ouvido, dentre os quais podemos citar: eleições, partidos políticos, consultas públicas e organizações da sociedade civil. Isso é essencial para promover a transparência, responsabilidade e legitimidade das políticas públicas.

A eficácia da política pública está diretamente ligada aos arranjos político-institucionais. Um sistema político estável, com mecanismos eficientes e participativos para a tomada de decisão e implementação, pode melhorar a capacidade do governo de formular e implementar uma política pública. Há necessidade de ligação, cooperação e parceria entre os diversos atores envolvidos na implementação da política pública para a sua eficácia. Nesse contexto, é que entra o MROSC, coordenando juridicamente os diversos protagonistas para a implementação da política pública.

Além de que, os arranjos também podem contribuir para a capacidade do governo de aprender com suas experiências passadas e melhorar suas políticas. Através de mecanismos de avaliação e monitoramento, como auditorias, avaliações de impacto e pesquisa de opinião, os governos podem obter um retorno sobre a eficácia de suas políticas e fazer os ajustes necessários, o que é essencial para garantir que as políticas públicas sejam adaptadas às necessidades e demandas da sociedade. Por isso, é de suma importância não confundir ambientes institucionais com arranjos institucionais, que possuem conceitos e funções distintas, como explica os professores Gomide e Pires:

Primeiramente, é importante distinguir arranjos de ambientes institucionais (conforme enfatiza Fiani, neste volume). Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares (Gomide; Pires, 2014. p. 385).

Ou seja, cada instituição tem seu ambiente interno construído com suas regras, costumes, valores e práticas de trabalho. Este ambiente institucional deve ser desenvolvido para promover a transparência, a responsabilidade e a eficiência dentro de uma instituição. O que também permite fornecer diretrizes claras para os funcionários e definir as expectativas de desempenho. Além disso, um ambiente institucional saudável também pode incentivar a inovação, a colaboração e o aprendizado dentro da organização.

Portanto, os arranjos institucionais são mais amplos e envolvem vários atores no desenvolvimento de uma política pública. Além do mais, são de suma importância para estabelecer a governança e garantir a cooperação entre os diferentes atores, bem como para proteger os direitos e interesses das partes envolvidas. Também colaboram para fomentar a transparência, a eficiência e a equidade nas interações e transações e “compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas.” (Gomide; Pires, 2014. p. 22).

Após expor a relevância dos arranjos político-institucionais para as políticas públicas, a próxima sessão tem como objetivo debater a importância dos arranjos político-institucionais para as políticas sociais.

2.4 A IMPORTÂNCIA DOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

Para a implementação das políticas sociais, os arranjos político-institucionais ganham relevância por moldar e influenciar a dinâmica das políticas sociais em diversos níveis. Em primeiro lugar, eles estabelecem as bases legais e normativas para a implementação de políticas, fornecendo diretrizes claras sobre os objetivos, recursos e responsabilidade envolvidas. O que é essencial para garantir a coerência e a consistência no desenvolvimento de políticas sociais. Entretanto, ainda há obstáculos na execução de políticas públicas, particularmente nas políticas sociais, ainda que as premissas democráticas de universalidade, integralidade e descentralização foram garantidas pela Constituição Federal de 1988. De acordo com (Bauer et al., 2012):

“Pode-se dizer que desde o início do processo de democratização brasileiro há um movimento de mudança nos arranjos institucionais das políticas públicas que se orientam por um modelo de gestão transversal, intersetorial, sistêmico, participativo, com visão de problemas e voltada ao alcance de resultado.”

Além disso, os arranjos político-institucionais definem os diferentes atores envolvidos no processo de formulação e implementação das políticas sociais. Isso inclui Governo, parlamento, setor privado, organizações da sociedade civil e comunidades locais. Cada um desses atores desempenha um papel específico na promoção e execução das políticas sociais, e os arranjos político-institucionais devem garantir a participação e colaboração efetiva de todos eles.

Outro aspecto importante é a alocação de recursos e o financiamento das políticas sociais. Os arranjos político-institucionais devem estabelecer mecanismos transparentes e eficientes para garantir a disponibilidade de recursos necessários para implementar as políticas sociais de forma adequada. Isso implica em estabelecer fontes de financiamento sustentáveis, como impostos, contribuição social ou parcerias público-privadas, e assegurar uma distribuição justa e equitativa dos recursos entre os diferentes grupos e regiões.

Além disso, os arranjos político-institucionais também têm um papel importante na avaliação e monitoramento das políticas sociais. Eles devem estabelecer mecanismos para monitorar o impacto das

políticas implementadas, identificar possíveis lacunas ou falhas e garantir ajustes e melhorias contínuas das políticas sociais. Isso é crucial para garantir a efetividade e a adequação das políticas às necessidades e demandas da sociedade.

Portanto, os arranjos político-institucionais desempenham um papel crucial na implementação e sucesso das políticas sociais. Pois, os arranjos delimitam “quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos desse e as formas de relação entre os atores” (Pires e Gomide, 2013, p. 8). Eles estabelecem as bases legais e suas respectivas normativas, definem os atores envolvidos, determinam a alocação de recursos e garantem a avaliação e monitoramento das políticas. A ausência ou inadequação desses arranjos podem levar à falta de coordenação, ineficiência e falta de efetividade das políticas sociais, impedindo o alcance dos seus objetivos de promover o bem-estar e o desenvolvimento social.

Após expor a relevância dos arranjos político-institucionais para as políticas públicas, a próxima sessão tem como objetivo debater a importância dos arranjos político-institucionais para as políticas sociais.

2.5 A ATUAÇÃO DAS OSCS NA OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A propósito das políticas sociais, as organizações da sociedade civil (OSCs) desempenham papel fundamental na atuação e operacionalização dessas políticas públicas. As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) são organizações não governamentais que desempenham atividades sociais com finalidade pública. A sigla OSC foi introduzida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) nos anos 90, como sinônimo de Organização Não Governamental (ONG), um termo que ganhou popularidade por ser utilizado pela ONU e pelo Banco Mundial (OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR, 2018).

Até a promulgação da Lei no 13.019/2014, que estabeleceu o novo Marco Regulatório, não existia uma definição jurídica de OSC no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). O texto original do inciso I do artigo 2º do MROSC caracterizou a OSC da seguinte forma:

I - 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 (BRASIL, 2014, 2015b).

Contudo, com as mudanças introduzidas pela Lei no 13.204/2015, o novo MROSC ampliou essa definição para incluir também as cooperativas sociais e as entidades religiosas, que não estavam incluídas no conceito estabelecido no artigo 2º do marco legal (BRASIL, 2015a).

Assim, as OSCs têm se mostrado uma grande aliada do Estado, responsável por promover o desenvolvimento social, o combate à pobreza, a promoção dos direitos sociais e humanos. Uma das principais contribuições das OSCs na operacionalização das políticas sociais é a sua capacidade de mobilizar recursos humanos, financeiros e materiais para enfrentar os desafios sociais. Elas são formadas por grupos de pessoas que se reúnem voluntariamente com objetivo de promover o bem-estar social mais justo e igualitário ao próximo.

As OSCs são conhecidas por sua flexibilidade, capacidade de adaptação e proximidade com as comunidades locais. Essas características permitem que elas identifiquem e compreendam as necessidades específicas das comunidades e desenvolvam programas e projetos adequados para atender a essas demandas, fazendo uma ponte, sendo uma intermediária entre a sociedade civil e o Governo.

Em muitos casos, as OSCs atuam em parceria com o Governo e outras instituições para a implementação de políticas sociais. Essa colaboração é fundamental para maximizar o impacto das ações e alcançar resultados mais efetivos. Elas podem contribuir com seu conhecimento específico, sua experiência prática e capacidade de mobilização para fortalecer e melhorar a operacionalização das políticas em vigor.

Há tempos as OSCs são conhecidas pelo Governo como importante fonte de inovação, conhecimento técnico especializado e com uma grande capacidade de acesso aos grupos mais vulneráveis:

As OSCs são fonte relevante de conhecimento técnico especializado à gestão pública, que permite inovar e desenvolver novas metodologias e estratégias de efetivação de

políticas; estas organizações permitem ampliar o acesso às políticas por grupos vulneráveis e pouco acessíveis pelas burocracias públicas, entre outros recursos organizacionais insuficientes, inadequados ou ausentes da burocracia estatal, incluídas as burocracias subnacionais (Lopez, 2014, p. 337).

Por fim, as OSCs também desempenham um papel importante na capacitação da sociedade civil, fortalecendo a participação cidadã e o empoderando os grupos mais vulneráveis. Elas podem oferecer atividade esportiva, objeto do nosso trabalho, treinamentos, cursos e atividades educacionais para capacitar as pessoas a defenderem seus direitos, articularem suas demandas e melhorarem suas condições de vida.

Podemos afirmar que as OSCs são atores fundamentais na operacionalização das políticas sociais, contribuindo para promover o desenvolvimento social, combater a desigualdade, garantir direitos e capacitar a sociedade civil. Sua atuação é essencial para complementar a ação governamental e construir uma sociedade mais justa e inclusiva.

Após as explanações acerca da importância dos arranjos político-institucionais para as políticas sociais, a próxima sessão tem por finalidade compreender o MROSC como mais recente inovação para os arranjos operacionais para as políticas sociais.

2.6 O MROSC COMO MAIS RECENTE INOVAÇÃO PARA OS ARRANJOS OPERACIONAIS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

Na contemporaneidade, o objetivo de desenvolver política social iniciou-se com a Constituição de 1988, em que a assistência social passou a ser tratada como uma política de seguridade social, tornando-se um dever do Estado e um direito do cidadão em ser atendido em suas necessidades básicas para a sobrevivência.

Neste entendimento, o constituinte trouxe outras obrigações do Estado frente ao cidadão, como moradia, educação, saúde, cultura, lazer e desporto, inserindo na Constituição, a partir do artigo 193, capítulos específicos sobre o tema, determinando que o Estado deveria buscar suprir tais necessidades, começando com regulamentação normativa própria sobre os temas, que pudessem incentivar a filantropia e a contribuição das organizações privadas.

A partir de 1988, o Estado passou a se organizar administrativamente e juridicamente para atender aos comandos da Constituição chamada de “cidadã”, em que promovia diversos direitos à população, como: moradia, segurança, saúde, educação, lazer, esporte, cultura, etc.

Buscando-se organizar para atender à Constituição, surgem uma infinidade de leis, como a nº 8.742/93, que organizou a assistência social e concedeu isenção de contribuição previdenciária às entidades sem fins lucrativos:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Além disso, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), (Lei nº 8.069/90), trouxe vários direitos à criança e ao adolescente, como saúde, segurança, educação, cultura, esporte, lazer, dentre outros:

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)

Como o Estado sempre soube da impossibilidade organizacional e financeira para atender todos os comandos da Constituição de 1988, foi necessário evoluir a organização jurídica e administrativa para trazer os grupos filantrópicos para perto, objetivando, num primeiro momento, tratar tais grupos como “mão auxiliar” do Estado.

A Lei 9.790/99, que regulamentou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, avançou na regulamentação, reconhecendo a relevância do chamado “terceiro setor” – as ONGs, que realizavam atividades filantrópicas e desempenhavam um papel do Estado ao fornecer um serviço público a um custo reduzido:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins

lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I – promoção da assistência social;

II – promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III – promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV – promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V – promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII – promoção do voluntariado;

VIII – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX – experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X – promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII – estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII – estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

A lei das OSCIPs (BRASIL,1999, p.1) “dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria” não agradou as instituições em sua regulamentação. As parcerias eram cercadas de formalismos e burocracias que as instituições não estavam preparadas para atender, deixando fora da “qualificação” algumas instituições importantes, como igrejas, cooperativas e organizações sociais, dentre outras.

Sobre o tema, a Revista de Ciências Sociais chegou a descrever:

O cenário de fragilidade institucional que, historicamente, marcou as relações contratuais entre as OSCs e o poder público sempre se caracterizou, dentre outras coisas, pela ausência de uma legislação estruturante, por analogias indevidas com entes federados, por interpretações distintas, por ausência de dados sistematizados, por pouca ênfase no controle de resultados, e por um estoque de prestação de contas.

[...]

Existência de regras pouco claras, inexatas, normalmente inadequadas, sempre acarretou um clima de insegurança institucional generalizado e, muitas vezes, OSCs foram penalizadas com excesso de medidas de controle – que se somavam à sua baixa capacidade institucional de operar uma colaboração com órgãos estatais segundo regras que são próprias à administração pública e à burocracia estatal. (Revista Ciências Sociais, 2017, p. 24).

Além da insegurança institucional, é percebido que as organizações sociais não estão preparadas para o formalismo institucional, o excesso de burocracia do Estado e as exigências da norma. Muitas não têm nem mesmo a capacidade técnica de interpretar uma norma e atender ao rigor dos comandos normativos, tanto para a execução do contrato quanto na prestação de contas.

Para suprir a lacuna, atendendo ao clamor das organizações da sociedade civil, surge a Lei 13.019/14, chamada de MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil que:

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 n°s 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei n° 13.204, de 2015)

No entanto, ainda não entendemos a perspectiva dos atores envolvidos na prestação de serviços com base no MROSC, se veem como um progresso ou um retrocesso, em que medida ajudou ou complicou a implementação de políticas públicas, quais modificações

são necessárias para melhorar a norma, se as instituições estão prontas para cumpri-la, em suma, qual é a perspectiva das instituições acerca do assunto.

Por outro lado, o objetivo dessa pesquisa é avançar além da percepção pessoal. É realizar um estudo empírico sobre a visão, a influência e as dinâmicas relacionais das instituições sobre o MROSC, buscando-se a percepção das instituições públicas e das organizações da sociedade civil, tanto relacionadas às suas relações internas e entre si, com foco em extrair o impacto e a significância de suas visões frente à aplicação do MROSC.

A propósito, quando nos referimos às dinâmicas relacionais entre as instituições, reportamo-nos às suas interações, colaborações e parcerias estabelecidas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Essas interações podem ocorrer em vários contextos, na área social, governamental (com normas, ensino, instruções, fiscalização, recurso), na esfera administrativa com seus procedimentos, dentre outros.

Essas dinâmicas relacionais podem envolver a troca de informações, recursos, experiência, treinamentos, conhecimento e habilidade entre as instituições. Como estamos tratando do MROSC, a norma exige que essas interações sejam formais, por meio de contratos que envolvem parcerias.

Empiricamente foi observado que as dinâmicas relacionais entre as instituições têm sido essenciais para promover o desenvolvimento colaborativo, a inovação, a aprendizagem mútua e o fortalecimento da capacidade técnica e administrativa das instituições, contribuindo para a excelência na entrega da política pública.

Assim, é inegável que o MROSC surgiu como importante inovação para os arranjos operacionais das políticas sociais no Brasil. Essa legislação, instituída pela Lei nº 13.019/2014, tem como objetivo regular as relações operacionais entre o Estado e as organizações da sociedade civil na execução das políticas públicas:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de

colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Como apontamos, antes do MROSC, o regramento das parcerias entre o Governo e as OSCs era fragmentado, sem coordenação e muitas vezes inadequado, o que gerava diversas dificuldades e inseguranças no desenvolvimento das políticas sociais. Com a implementação dessa legislação, buscou-se estabelecer uma maior transparência, eficiência, coordenação e qualificação nas parcerias firmadas entre o poder público e as OSCs.

Uma das principais inovações do MROSC é a instituição do chamado “termo de colaboração” e “termo de fomento”, que são instrumentos jurídicos para formalizar as parcerias entre o Estado e as OSCs. Esses termos estabelecem as responsabilidades, metas, prazos, obrigações e critérios para a execução dos projetos e programas sociais:

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

VII – termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII – termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Além disso, o MROSC trouxe avanços importantes como a obrigatoriedade da ampla publicidade dos processos de seleção e contratação de OSCs, o estímulo à participação de diferentes organizações, a priorização da capacitação e qualificação das OSCs, a incorporação de critérios de monitoramento e avaliação e a criação de instâncias de controle social (BRASIL, 2014b).

Com essas inovações, espera-se que o MROSC contribua para uma maior efetividade das políticas sociais, promovendo a participação da sociedade civil na gestão pública, fortalecendo o terceiro setor e garantindo uma atuação mais transparente e responsável das OSCs.

No entanto, é importante ressaltar que, como toda legislação, o MROSC ainda precisa ser implementado de forma efetiva e a superar desafios, como a burocracia excessiva e a falta de recursos adequados para capacitação e fiscalização. A revisão e aprimoramento contínuo dessa legislação são fundamentais para garantir que as parcerias entre o Estado e as OSCs sejam cada vez mais eficientes e eficazes na promoção das políticas sociais.

Após compreensão do MROSC como mais recente inovação para os arranjos operacionais para as políticas sociais, a próxima sessão tem por finalidade discorrer sobre os principais atores desse processo, bem como suas perspectivas.

2.7 PRINCIPAIS ATORES E SUAS PERSPECTIVAS

Estamos focados no conceito de que o MROSC – Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº13.019/2014) deparou-se com atores heterogêneos, com diversas perspectivas sobre o assunto, cada um contribuindo com sua experiência, ponto de vista, influência e comportamento na avaliação e execução da política pública, identificando aspectos favoráveis e desfavoráveis da norma. Neste contexto, é importante examinar as perspectivas e as interações dos diversos participantes no desenvolvimento de políticas públicas sob a perspectiva do MROSC.

As parcerias para o desenvolvimento de políticas públicas fundamentadas no MROSC têm suas características especiais. Não é como fazer uma contratação fundamentado na lei de licitações em que as forças são antagônicas:

Nesse sentido, é importante lembrar que não pode ser realizada análise dos termos do edital MROSC à luz da legislação de licitações e contratos, nem mesmo de maneira subsidiária, já que há previsão expressa no art. 84 da Lei MROSC de que não se aplicam às parcerias as disposições da Lei Nacional no 8.666, de 1993. Em consequência, é importante que as equipes de assessoria jurídica estejam atualizadas quanto à mudança de paradigma trazida pela Lei MROSC e não incorram no erro de utilizar a IN CGDF 01/2005 (nem qualquer outro ato normativo referente a contratos ou convênios) na análise de instrumentos ou na solução de dúvidas jurídicas sobre parcerias. Destaca-se, quanto a esse ponto, o disposto no art. 88 do Decreto MROSC/DF, que

expressamente afasta a aplicação da IN CGDF 01/2005 às parcerias MROSC (GDF, 2018, p. 12).

Desenvolver política pública fundamentada no MROSC envolve o fomento por entidades privadas em parcerias com o Estado, em que o objetivo principal é atender a determinado ramo da sociedade civil em sua necessidade, com entrega de serviços ou atividades que possam fazer diferença naquela comunidade, com cumplicidade (BRASIL, 2014b).

Logo, existe uma colaboração entre a administração pública e as entidades da sociedade civil, portanto, é necessário que ambas as instituições estejam interessadas. A política pública deve seguir o planejamento institucional ou a capacidade operacional da Administração.

Para a efetivação dessas parcerias, podemos observar diversos protagonistas atuando em concomitância, formando uma rede de atores, que são imprescindíveis para a escolha da política pública desenvolvida, para a destinação de recursos, para a contratação, para o acompanhamento e para a fiscalização da política pública.

A propósito, desenvolvimento de política pública requer uma rede diversificada, formada por atores sociais, governos, organizações da sociedade civil e setor privado, o que possibilita a incorporação de diferentes perspectivas e conhecimentos na formulação de política pública, com suas dinâmicas relacionais próprias. Isso contribui para evitar tomada de decisões unilaterais e simplistas, possibilitando uma abordagem mais abrangente dos problemas e uma análise mais completa das possíveis soluções.

Vale destacar que os cidadãos ou as associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política de diferentes formas, conforme explica Leonardo Avritzer (2008).

Além disso, a participação de diferentes atores em uma rede de políticas públicas promove a representatividade e a legitimidade das decisões a serem tomadas, requerendo uma dinâmica relacional entre as instituições. Como afirma o professor da FGV, Carlos R. S. Milani:

Fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais nos discursos de

qualquer política pública (auto) considerada progressista (Milani, 2024, p.4).

Ao envolver grupos e indivíduos que serão afetados pelas políticas públicas, é possível garantir que vozes sejam ouvidas e que suas necessidades e interesses sejam considerados. Isso fortalece a democracia e fomenta a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Como afirma o Manual MROSC/DF:

A implementação da Lei MROSC, ao mesmo tempo, valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos e estimula o desenvolvimento de gestão pública democrática e participativa. Nesse sentido, reconhece-se que as parcerias entre Estado e sociedade civil aproximam as políticas públicas dos cidadãos e das realidades locais, possibilitando a solução de problemas de maneira criativa e inovadora (GDF, 2018, p. 11).

Uma rede de atores desenvolvendo política pública além da representatividade também traz efetividade, sendo que uma diversidade de conhecimentos, quando bem ajustado, pode trazer mais eficiência, uma vez que pode ser promovida uma análise mais profunda dos desafios a serem enfrentados, identificar soluções inovadoras, desenvolver estratégias mais eficientes e contribuir para implementação de um monitoramento mais eficientes, aumentando as chances de sucesso da política pública.

Por fim, sem pretensão de esgotar o tema, quando uma rede de atores contribui para o desenvolvimento de política pública, há uma maior promoção da cooperação e diálogo entre os diferentes setores da sociedade. Essa colaboração é fundamental para o enfrentamento dos desafios complexos que podem aparecer e para fazer frente a problemas que afetam múltiplos atores e áreas de atuação. A troca de experiências, aprendizados e recursos entre os membros da rede possibilita a construção de soluções mais robustas e sustentáveis.

Ou seja, o desenvolvimento de política pública envolvendo uma rede de atores é importante porque permite a incorporação de diferentes perspectivas, promove a representatividade e a legitimidade das decisões, aumenta a efetividade das políticas públicas e fomenta a cooperação entre diferentes setores da sociedade. É um caminho essencial para assegurar uma construção coletiva e participativa das políticas públicas, garantindo sua qualidade, alcance e transparência.

Após discorrer sobre os principais atores desse processo, bem como suas perspectivas, a próxima sessão tem por finalidade compreender a relevância da Administração pública nesse processo.

2.7.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Governo (a Administração Pública), com suas obrigações constitucionais de formular e impulsionar políticas públicas, visa assegurar a todos uma qualidade de vida que corresponda à dignidade humana, garantindo educação, saúde, moradia, transporte, saneamento básico, lazer, cultura, esporte, atividades econômicas, entre outros. Em todas as circunstâncias, o governo pode alocar fundos para uma colaboração com as entidades da sociedade civil com o objetivo de impulsionar políticas públicas.

A Lei nº 13.019/14 relata que a Administração Pública que pode realizar as parcerias com as OSC, podendo ser: *“União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias.”* Ou seja, qualquer ente da Federação e suas administrações indiretas poder realizar parcerias com organizações da sociedade civil (OSC).

Nos parece que, propositadamente, o legislador deixou de fora, sem permissão para as parcerias, os Poderes Legislativo e Judiciário, e até mesmo o Ministério Público. Certeiramente, entendeu que somente o poder Executivo teria interesse e condições técnicas para desenvolver política pública, até mesmo pela questão de separação de poderes. Se o Legislativo, Judiciário ou Ministérios Público pudessem celebrar parcerias, quem os fiscalizaria? Podendo gerar até mesmo um conflito de interesses.

De qualquer forma, pelo princípio da legalidade administrativo como garantia fundamental dos administrados em face do Estado. Determina-se na CF/1988, em seu art. 5º, II, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, ou seja, não há permissivo legal para que os demais poderes ou o Ministério Público celebrem parcerias, deixando o legislador esta atribuição exclusivamente ao Poder Executivo.

No que concerne ao MROSC, é possível segmentar a Administração Pública em Poder Executivo local e a respectiva

Secretaria de Estado (o que a doutrina denomina desconcentração administrativa, que é a distribuição de competências dentro da estrutura do Executivo). O Poder Executivo local, por meio da Lei Orçamentária Anual, pode destinar orçamento para determinada Secretaria de Estado realizar um chamamento público e selecionar uma organização da sociedade civil (OSC) para o desenvolvimento de determinada política pública.

Veja que o Poder Executivo somente pode destinar recurso, *não*³ a contratação. O ônus da contratação cabe à respectiva Secretaria de Estado, que recebe a competência por desconcentração de poder e detém a capacidade técnica, a expertise daquela política pública que

será desenvolvida, e assim, tem a qualificação técnica para analisar o chamado “plano de trabalho” – documento técnico que traz todo detalhamento do planejamento da contratação, inclusive o custo.

Vejam os a seguir um exemplo: o Governo do Distrito Federal (GDF) deseja fomentar a atividade esportiva na Região Administrativa da Fercal, em especial, deseja realizar um campeonato de futebol com crianças de 7 a 12 anos, formando 10 equipes de futebol.

O GDF destina orçamento para Secretaria de Esporte, que lança um edital de chamamento público informando que deseja firmar uma parceria via “termo de fomento”, solicitando que as OSCs interessadas apresentem suas propostas, que tenha a expertise em realização de campeonato de futebol, fundamentadas em um plano de trabalho, em um dia pré-definido. Recebido os planos de trabalho, será analisado tecnicamente (locais das partidas, materiais e serviços necessários, custos, quantidade de equipe, como as equipes serão selecionadas, dentre outros requisitos), aprova, seleciona a OSC, assina o contrato (termo de fomento), realiza-se o pagamento, antes da realização do campeonato (conforme precificado no Plano de trabalho) e nomeia servidores da Secretaria para acompanhar a execução do contratado, são os chamados gestores do contrato.

Ainda no exemplo acima, após a realização do campeonato de futebol, que será acompanhado por comissão de servidores da Secretaria de Esporte, verificando-se as metas e se os resultados estampado no plano de trabalho foram alcançados, emite-se relatório sobre a execução do objeto. Em seguida, começa a contar um prazo de

³ Grifo do autor.

90 dias para que a OSC contratada apresente uma prestação de contas à Secretaria de Esporte, fundamentada em um relatório de prestação de contas, que será aprovado, com ressalva ou rejeitado.

Como se observa, a respectiva Secretaria representa um protagonismo importantíssimo no sistema de contratação via MROSC, uma vez que representa o órgão público que assina o contrato em nome do GDF e deve ter a capacidade técnica para analisar e aprovar o plano de trabalho – sem perder de vista os preços propostos, assina o “termo de fomento”, acompanha a execução do objeto contratado, recebe da OSC o relatório de prestação de contas e aprova ou não.

Assim, é exigido da Secretaria capacidade técnica e operacional para fazer frente a todo procedimento previsto na Lei nº 13.019/14. Os servidores públicos devem atuar focados numa gestão por competência, com pessoal qualificado, treinado, com o conhecimento técnico necessário para analisar o objeto que será contrato, precificar tudo e aprovar a contratação.

A propósito, o artigo 8º da Lei (Brasil, 2014) determina expressamente que a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria deve ser observada, com propostas sendo avaliadas com todo rigor técnico e que a parceria deve ser acompanhada e fiscalizada por servidores hábeis, de modo eficaz, inclusive determinado a capacitação de pessoal, vejamos:

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:

I – considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;

II – avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;

III – designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;

IV – apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput deste artigo.

Em outras palavras, o legislador apresentou uma questão atual e relevante para as parcerias: que a gestão esteja tecnicamente apta para avaliar os projetos, contratar os

parceiros, monitorar a implementação do contrato e avaliar a prestação de contas. Parece-nos que a ausência desses requisitos impede a contratação, devido ao alto risco de falhas nas análises e ineficiência na contratação.

A administração pública, em cumprimento da sua função social, tem todo interesse que a política pública seja executada. Quando encaminha recursos para Secretaria de Estado desenvolver determinado projeto, está centrada na máxima de que a política pública deve ser implementada, o cidadão deve ser atendido e o parlamentar, que também pode encaminhar emenda orçamentária para fazer frente à contratação, também deve ser atendido por ter destinado o orçamento com a expectativa de que contribuía para o fomento da política pública.

A Administração Pública desenvolve uma dinâmica relacional com as organizações da sociedade civil fundamentada na Lei 13.019/2014. Prevalece o princípio da legalidade nas contratações realizadas pelo poder público, em que há pouca margem para flexibilidade de conduta na contratação e execução da parceria:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Ou seja, em termos gerais, a administração pública é a responsável por regularizar, fiscalizar e estabelecer os termos das parcerias com as instituições privadas, tanto que os contratos são de adesão, as instituições não podem solicitar alteração contratual sem que prevaleça o interesse da administração.

Neste contexto, a Administração Pública tem o papel de definir a política pública, vez que deve aprovar o plano de trabalho, e definir as leis, regulamentos e contratos aplicáveis. Somente nestes termos a Administração pode estabelecer as parcerias, sempre com uma finalidade e interesse público, realizando a contratação, a fiscalização e analisando a prestação de contas da contratada.

No entanto, a dinâmica relacional entre a administração pública e as instituições privadas também podem trazer desafios, como a possibilidade de corrupção, favorecimento indevido, falta de transparência ou ineficiência na execução do contrato e na prestação

de contas. Por isso, é fundamental que haja mecanismos de controle e fiscalização para garantir a adequada relação entre as partes contratuais.

Depois de discorrer sobre a importância da Administração pública neste contexto, a próxima sessão visa entender o papel dos parlamentares e sua influência.

2.7.2 OS PARLAMENTARES

Em relação aos parlamentares, esses agentes públicos também podem ser participantes do MROSC, ao proporem emendas parlamentares para a implementação de políticas públicas específicas. Senadores, Deputados (Federais ou Estaduais) e Vereadores têm a prerrogativa de sugerir emendas legislativas para a Secretaria de Estado contratar uma Organização da Sociedade Civil para implementar uma política pública específica.

Neste caso, a frente será ampliada este debate, uma vez que o parlamentar, em alguns casos, tem a prerrogativa de destinar emendas para serem executadas por instituição escolhida “*a dedo*”⁴ pelo parlamentar. Ou seja, o parlamentar escolhe a política pública que será desenvolvida e ainda direciona os recursos, que só podem ser contratados pela instituição sem fins lucrativos escolhida por ele, autor da emenda parlamentar.

No Distrito Federal, o artigo 27 do Decreto Distrital nº 37.843/2016 regulamenta tal prática:

Art. 27. As parcerias financiadas com recursos de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual serão celebradas preferencialmente por chamamento público, salvo quando o membro do Poder Legislativo indicar a organização da sociedade civil, conforme o art. 29 da Lei Nacional nº 13.019/2014.

§ 1º Se os recursos oriundos de emendas parlamentares *não* forem suficientes para o financiamento integral da parceria, aplica-se a exigência de chamamento público caso haja aplicação de outros recursos públicos não oriundos de emendas parlamentares.

[...]

§ 4º Para as emendas parlamentares incluídas na Lei Orçamentária Anual, a entidade beneficiária deverá ser

⁴ Grifo do autor.

identificada mediante ofício do parlamentar ao órgão ou entidade da Administração Pública celebrante da parceria, contendo o nome e CNPJ da entidade beneficiária, o objeto da parceria e o valor destinado. (GDF, 2016).

Por certo, o parlamentar tem um limite de valores das emendas orçamentárias a serem destinadas para fazer frente à determinada política pública. O Distrito Federal está regulamentado pela Lei Distrital nº 7.313/2023, § 4º, em que: *“Serão destinados 2% da Receita Corrente Líquida para atendimento das emendas parlamentares individuais, nos termos do § 15 do art. 150 da Lei Orgânica do Distrito Federal”*.

No Distrito Federal, o Deputado Distrital, que pode destinar orçamento para uma OSC escolhida por ele, deseja que seu orçamento seja executado e a política pública que elegeu como prioridade seja executada, propagandeando sua boa ação em prol da comunidade – ou do seguimento selecionado, privilegiando a instituição escolhida, que no mínimo, retribui ao parlamentar propagandeando sua boa ação.

O Deputado Distrital tem um orçamento limitado, que pode contribuir para desenvolver política pública na sua base territorial eleitoral, ou destinar para a execução de uma política pública específica (saúde, educação, cultura, lazer, etc). Logo, quando encaminha emenda para determinada área é com a expectativa de que será executada, por dois principais motivos: atender sua base eleitoral ou seguimento que representa com a política pública escolhida, que será objeto de mídia positiva sobre o feito do parlamentar.

Pode-se dividir a dinâmica relacional do parlamentar com a própria Administração Pública e com as organizações da sociedade civil, uma vez que deve interagir com as duas instituições para destinar emendas parlamentares para o desenvolvimento de política pública.

A relação com a Administração Pública deve ocorrer para analisar qual política será desenvolvida. Através de diálogos com sua base eleitoral, o parlamentar identifica as necessidades que necessitam de intervenção do Estado através de uma política pública. Identificada a demanda, o parlamentar elabora uma emenda parlamentar, que é uma proposta de alteração no orçamento público destinada a financiar a implementação da política pública pretendida. Essa emenda é apresentada, atendendo a um processo legislativo, geralmente durante a discussão e votação do orçamento anual, porém, a mudança de

destinação orçamentário pode ocorrer durante o exercício financeiro, após o orçamento já aprovado.

Durante o processo legislativo, o parlamentar negocia com seus pares e com o Poder Executivo para buscar apoio à sua demanda parlamentar. Essa negociação envolve a construção de alianças políticas, compromissos e argumentações persuasivas para convencer outros parlamentares e o Governo da importância da política pública proposta. Caso aprovada, a emenda é incluída no orçamento e passa a ter validade legal.

Como já afirmado, após a aprovação da emenda parlamentar, a dinâmica relacional com a Administração Pública é intensificada, uma vez que cabe à Administração, por intermédio de seus órgãos competentes, executar a política pública. Isso inclui a definição de estratégias, a alocação de recursos financeiros e humanos necessários, a realização de chamamento público para a contratação e o acompanhamento da execução.

Veja, ao longo da execução da política pública, a Administração é responsável por prestar contas ao parlamentar e à sociedade sobre a aplicação dos recursos da emenda parlamentar. Isso ocorre por meio de relatórios de execução, audiências públicas, requisições de informações por parte do parlamentar e entre outros mecanismos de transparência e controle social.

A percepção é que a dinâmica relacional entre o parlamentar e os demais atores, públicos e privados, envolve um contexto político, social e de interesses. O que exige, em todas as fases do processo, o diálogo, a negociação, o envolvimento com as bases, com as organizações da sociedade civil e a transparência para assegurar a efetividade da política pública e o correto uso dos recursos públicos.

Além de entender o papel dos parlamentares e sua influência, como visto nesta sessão, a próxima sessão visa compreender quem são as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e sua importância.

2.7.3 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) desempenham um papel crucial no MROSC, sendo contratadas para implementar a política pública. São organizações privadas, representantes da sociedade civil, que promovem iniciativas de interesse público sem

visar o lucro. Essas entidades trabalham em setores como direitos humanos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento rural, assistência social, habitação, esporte e recreação, entre outros.

Pela sua expertise, alta capacidade de inovação e ampla possibilidade de atuação e comunicação com diferentes grupos, tornaram-se fundamentais, como afirma *Oyakawa*:

Por outro lado, há um consenso geral de que as organizações não governamentais desempenham papéis fundamentais nas políticas públicas, já que possuem expertise em áreas específicas de atuação, como saúde da mulher e políticas para idosos, por exemplo; têm habilidade para comunicação com grupos de difícil alcance; e alta capacidade de inovação (Oyakawa, 2016, p. 10).

Logo no seu artigo 2º, a Lei 13.019/2014 diz expressamente que estas instituições são organizações da sociedade civil, que podem ser:

- 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; (GDF, 2016).**

São as OSCs parceiras contratadas que ficam responsáveis por desenvolver toda a política pública, após aprovação do documento chamado “plano de trabalho” pela secretaria responsável. A exemplo, se a política pública for o fomento a um campeonato de futebol em uma comunidade carente, a OSC planeja os jogos, faz os contratos necessários (árbitros, bola, uniforme, etc), acompanha a execução do objeto contratado e depois presta contas à secretaria que a contratou.

As OSCs também têm total interesse na execução das emendas orçamentárias. Apesar de serem sem fins lucrativos, podem ter lucro, só não podem distribuir seu lucro entre seus dirigentes, deve reinvestir o lucro na própria instituição, desenvolvendo outros projetos, consolidando sua expertise na área, ou melhorando suas instalações físicas, melhorando sua relação com o seguimento que será contratado.

Assim, as OSC são grandemente beneficiadas, podem conseguir recursos públicos para contribuir com o custeio do seu funcionamento, ganham expertise técnica por desenvolver outros projetos, ficam mais próximas da comunidade beneficiária do projeto, passando a ser vista como uma instituição que investe no social, e ainda, podem beneficiar o parlamentar que destinou recursos, divulgando suas ações.

A dinâmica relacional das organizações da sociedade civil, quando falamos de MROSC, envolve os parlamentares e a Administração Pública. A relação com os parlamentares também é fundamentada nas parcerias e na busca por interesses comuns relacionados à política pública que será desenvolvida. As OSCs desempenham papel fundamental ao atuarem como intermediárias entre as demandas da sociedade civil e o Poder Legislativo, ajudando na identificação dos problemas e na proposição de soluções.

Nesta dinâmica, os parlamentares buscam atender as demandas da sociedade e têm interesse em contar com a expertise, relacionamento e conhecimento das OSC para embasar suas ações. Logo, há uma necessidade de estreitamento de relação, com reuniões, visitas locais, audiências públicas e debates para discutir as demandas e identificar as áreas prioritárias de atuação. As OSCs costumam apresentar minutas de propostas de políticas públicas aos parlamentares, demonstrando a relevância e a necessidade.

A organizações da sociedade civil também pode realizar ações de *advocacy*⁵ – defesa e argumentação em favor de uma causa -, pressionando os parlamentares por meio de mobilizações sociais, campanhas de conscientização e trabalho de sensibilização junto às suas bases eleitorais. Essas ações visam fortalecer a relação entre as OSCs e os parlamentares e influenciar nas decisões políticas.

Já a dinâmica relacional das organizações da sociedade civil em relação à Administração Pública, para o desenvolvimento de política pública, coloca as instituições privadas como atores complementares ao Governo, preenchendo lacunas e oferecendo serviços que o governo não desenvolve com tanta eficiência e resultado, se comparado com o trabalho das OSCs.

Essas organizações têm uma compreensão mais direta e local das necessidades e problemas das comunidades em que atuam, e podem trazer soluções e perspectivas inovadores.

Da mesma forma que fazem nas suas interações com os parlamentares, as Organizações da Sociedade Civil podem funcionar como grupos de pressão, defendendo interesses particulares e impulsionando alterações na agenda política. Elas têm a capacidade de mobilizar a sociedade civil, impulsionar manifestações e campanhas, exercendo influência nas decisões governamentais.

Ademais, as Organizações da Sociedade Civil frequentemente participam do processo de criação, execução e supervisão de políticas públicas. Elas têm a capacidade de se envolver em consultas públicas, contribuir com análises e pesquisas técnicas e oferecer conhecimento especializado em campos específicos. Este envolvimento pode resultar em um aumento da legitimidade e efetividade da política, conforme mencionado anteriormente.

Contudo, a interação entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública nem sempre é pacífica. É possível que ocorram tensões e conflitos, principalmente quando as Organizações da Sociedade Civil criticam ou contestam as políticas governamentais e as iniciativas governamentais.

⁵ Tradução: defesa. Cumpre salientar que esta tradução foi feita pelo autor.

Ademais, em algumas ocasiões, as Organizações da Sociedade Civil podem se sentir cooptadas pelo Governo, perdendo sua autonomia e independência.

Assim como na relação com os parlamentares, para que a dinâmica relacional entre as OSCs e a Administração Pública seja efetiva, é fundamental uma cultura de diálogo e parceria, baseada no respeito e na colaboração. É necessário um reconhecimento da OSC como um ator legítimo e relevante no processo de formulação de política pública e que o Governo esteja disposto a ouvir e responder às suas demandas e contribuições.

Depois de compreender quem são as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e sua importância, a próxima sessão visa entender a importância dos Órgãos de controle neste contexto.

2.7.4 ÓRGÃOS DE CONTROLE

Em última análise, todas as medidas tomadas para estabelecer a colaboração com as instituições são monitoradas e supervisionadas pelas entidades de controle. Seja no âmbito interno, as Controladorias Gerais, ou externo, os Tribunais de Contas, que podem intervir preventivamente, simultaneamente ou posteriormente à contratação, verificando o atingimento das metas estabelecidas, os resultados obtidos, os valores investidos e a prestação de contas.

O legislador destacou a importância de incluir uma cláusula no contrato firmado que assegure o acesso livre ao controle interno e ao Tribunal de Contas a todas as documentações e informações associadas ao contrato, conforme descrito a seguir:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

[...]

XV - O livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Brasil, 2014).

O legislador, reconhecendo a importância do órgão de controle, também estabeleceu limitações, destacando que a administração

pública não poderia firmar parceria com entidade ou dirigente de entidade cujas contas fossem consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas. Vejamos:

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

[...]

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no caput, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente. (Brasil, 2014).

Os órgãos de controle também têm total interesse que a política pública seja desenvolvida, porém, a Lei 13.013/14 tem sido observada com todo o cuidado, tanto em relação às OSCs despreparadas para as exigências da lei, quanto pela possibilidade de o parlamentar destinar recurso para que uma OSC escolhida desenvolva a política pública, com possível violação ao princípio da impessoalidade e da ampla concorrência, o que será objeto de debate mais à frente.

A realidade é que tanto a Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF) quanto o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) têm um papel crucial na supervisão das parcerias formadas. Essas entidades têm a responsabilidade de garantir o cumprimento das leis e

regulamentos que regem as parcerias, assegurando a transparência, eficiência e legalidade na utilização de fundos públicos.

Como afirmado, o TCDF e a CGDF podem atuar preventivamente, analisando e orientando as organizações da sociedade civil e os órgãos públicos envolvidos na parceria. Isso contribui para evitar irregularidades e garantir que os recursos sejam utilizados de forma adequada, fazendo com que a política pública cumpra a função social pela qual foi contratada.

O papel de combate à corrupção e o desvio de recursos públicos, através das auditorias e inspeções sempre estão acompanhadas do viés da busca por identificação de irregularidades e recomendação de medidas preventivas, corretivas e até mesmo punitivas, se necessário.

É certo que as medidas punitivas dos órgãos de controle têm um efeito desencorajador de condutas inadequadas, evitando a repetição de ações que violam as normas e regulamentos estabelecidos, além de promover a responsabilização dos envolvidos trazendo um efeito didático.

Importante apontar que, quando se trata de punição, os órgãos de controle têm um amplo poder de atuação. Podem punir administrativamente as OSCs contratadas com tomada de contas especial (para apurar possível prejuízo), suspensão temporária do direito de participar de chamamento público ou de contratar com a administração pública, declaração de inidoneidade, e quando se trata de questões mais graves, até mesmo encaminhar para o Ministério Público tomar medidas judiciais, resultando em processos criminais e até mesmo prisões.

Já os servidores atuantes nas contratações, na execução da parceria e na prestação de contas, também estão sujeitos a sanções administrativas ou judiciais. Na esfera administrativa podem responder a sindicâncias, procedimentos administrativos disciplinares e tomada de contas especiais, podendo evoluir para responsabilização criminal ou civil, como improbidade administrativa.

Dessa forma, as ações dos órgãos de controle contribuem para a promoção da integridade e a transparência da gestão pública, além de incentivar o cumprimento de normas e regulamentos estabelecidos, sempre buscando o fim público, e que as políticas públicas cheguem à sociedade com eficácia e responsabilidade.

Os órgãos de controle também promovem a transparência das parcerias, exigindo a divulgação de informações relevantes sobre os projetos, os recursos, as metas e os resultados alcançados. Ao analisar se os recursos financeiros estão sendo utilizados de forma adequada e se os resultados estão conforme planejados, garante-se a eficiência e o alcance dos objetivos esperados, o que possibilita o controle social e a prestação de contas à sociedade.

Temos observado que a atuação dos órgãos de controle tem contribuído para o aperfeiçoamento das parcerias estabelecidas via MROSC. A partir das recomendações e orientações do controle, tem sido possível melhorar os processos de seleção, execução e prestação de contas das parcerias, promovendo maior eficácia e transparência.

Assim, os órgãos de controle têm uma atuação fundamental para assegurar que as parcerias serão executadas em conformidade com a norma, contribuindo com o fortalecimento das organizações da sociedade civil e do poder público.

Uma vez que os arranjos político-institucionais são fundamentais para a execução de políticas públicas, sabendo que podem ser influenciados por outras variáveis que serão debatidas mais à frente, como a maturidade institucional, a vontade política interna e a qualificação dos recursos humanos, a dinâmica relacional a dinâmica relacional entre os diversos atores é essencial para a entrega efetiva da política pública.

As OSCs têm um papel fundamental na formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que representam os interesses da sociedade civil e atuam como mediadoras entre a população e o Estado. Essas organizações possuem expertise em temas específicos e podem contribuir com informações, pesquisas e metodologias de trabalho para o processo de elaboração de políticas.

Por sua vez, a Administração Pública é responsável pela definição e execução das políticas públicas. Ela deve estar aberta ao diálogo com as OSCs e considerar suas contribuições, uma vez que essas organizações representam diferentes setores da sociedade e possuem um conhecimento aprofundado das necessidades e demandas da população.

Os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas (TC), Ministério Público (MP) e Controladoria-Geral da União (CGU),

desempenham um papel importante no monitoramento e na fiscalização da implementação das políticas públicas. Eles têm o dever de garantir a legalidade, a eficiência e a transparência dos gastos públicos, bem como a conformidade das ações do governo com as leis e normas vigentes. Sua atuação contribui para a prestação de contas do Estado à sociedade.

Toda essa dinâmica relacional deve ser pautada pelo diálogo, pela transparência e pela colaboração entre as partes envolvidas. A participação das OSCs no processo de formulação e implementação de políticas públicas é fundamental para que essas políticas sejam mais inclusivas, legitimadas e efetivas.

Diante de tais aspectos, surge a pergunta: sob quais condições o MROSC atua como elemento contributivo efetivo para a execução das políticas públicas na área social, particularmente a de esportes, considerando os arranjos político-institucionais necessários para essa execução?

Após as explanações do primeiro capítulo da pesquisa, tendo como importância para uma fundamentação sólida, o segundo capítulo tem por objetivo explicar a abordagem da pesquisa.



3

3

VISÃO E PERSPECTIVA DOS PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NO MROSC

O segundo capítulo discorre sobre os aspectos metodológicos da pesquisa. Por esse motivo, os próximos itens descrevem a abordagem dessa pesquisa, os arranjos político-institucionais e os diferentes atores do MROSC.

3.1 O MROSC COMO ELEMENTO ORGANIZADOR DOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS E A PERSPECTIVA DOS PRINCIPAIS ATORES

Os vários participantes do MROSC compartilham suas visões e expectativas no processo de formulação de políticas públicas, bem como suas dinâmicas relacionais. Essas dinâmicas podem ter um impacto direto ou indireto na política pública a ser implementada, na alocação de recursos, na sua assimilação, na sua obtenção e no benefício da comunidade que seria beneficiada.

Diante de tais aspectos, para execução de política pública via MROSC, há necessidade de ser considerado os arranjos político-institucionais necessários para essa execução. Nesta linha, partimos da premissa que o MROSC atua como elemento organizador dos arranjos político-institucionais necessários para eficiência da execução das políticas sociais pelas OSCs:

Desta forma, foi através destes instrumentos que o programa do MROSC dá início à formação de uma “agenda pública para a pauta das OSCs”, promovendo o diálogo e a interação entre “representantes de diferentes áreas do governo, dos órgãos de controle e arrecadação, OSCs, estudiosos, advogados”, assumindo assim o papel do Estado como agente organizador de uma política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil (Storto, 2016, p. 83).

Assim, o MROSC se apresenta como garantidor das relações entre as OSCs, que dispõem de obrigações para com a sociedade civil e a Administração Pública, exposta no art. 2º, inc. II da lei 13.019/2014:

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

II - Administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas

públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 2014).

Nesta linha de entendimento, o Manual MROSC do Distrito Federal – Gestão de Parcerias do Marco Regulatório do Distrito Federal (Lei nº 13.019/2014) e Decreto Distrital nº 37.843/2016, o manual afirma o ponto principal da nossa justificativa:

“O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, comumente conhecido pela sigla MROSC, sintetiza reivindicações e articulações de uma ampla agenda voltada ao aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e suas relações de parceria com a administração pública.”
 ... “valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos e estimula o desenvolvimento de gestão pública democrática e participativa.”

Ou seja, o MROSC veio aprimorar as relações entre a Administração Pública e as Instituições sem fins lucrativos, em resposta às demandas do setor. Entendemos o MROSC como um avanço ao instituir um regime jurídico de colaboração mútua, sem conflito entre o Estado e as instituições, já que o objetivo é o bem comum.

Outro grande avanço do MROSC está fundamentado nas parcerias entre Estado e sociedade civil que *“aproximam as políticas públicas dos cidadãos e das realidades locais, possibilitando a solução de problemas de maneira criativa e inovadora.”*

Uma importante ênfase do Manual é que o MROSC pode contribuir com a diminuição da desigualdade social e cultural, inserindo os movimentos sociais, representados pelas instituições no contexto das parcerias com o Estado, uma vez que o MROSC aproxima o Estado das instituições que estão inseridas nas comunidades mais distantes da Administração Pública, carentes de políticas públicas.

Também se enfatiza a participação popular nas escolhas das políticas públicas a serem desenvolvidas, através do orçamento participativo, das consultas públicas e dos Procedimentos de Manifestação de Interesse Social.

O Manual ressalta ainda o papel importante das Instituições Sociais nos ciclos das políticas públicas, com presença *“observada na*

etapa de formulação, com a participação em conselhos, comissões, comitês e conferências; no monitoramento e avaliação, próprio do exercício de controle social; como também na fase de execução, por meio de parcerias com o poder público.”

Os autores levantam um ponto interessante sobre a participação do chamado “terceiro setor”, o qual renomeia para instituições privadas sem fins lucrativos, que surgiram na década de 70, para suprir uma lacuna não preenchida pelo Estado, especialmente pelo voluntariado, fazendo um apanhado da situação política, social e jurídica, antes e após o MROSC.

Salienta-se que o MROSC veio superar o modelo dos convênios, trazendo grandes mudanças que estão focadas em três grandes pilares dessa alteração de paradigma: 1) foco no controle de resultados com segurança jurídica; 2) valorização das Organizações da Sociedade Civil, e 3) efetividade das parcerias e transparência.

Outro destaque dos autores é o foco no resultado, sem perder de vista a segurança jurídica. Em termos mais objetivos, enfatizam os autores, *“a nova lógica não significa descontrole, e sim uma nova sistemática de gestão, que enfatiza a necessidade de monitoramento e avaliação constantes, preventivos e saneadores, para que sejam alcançadas as metas estabelecidas pela parceria, e finalmente, para que se apresente uma adequada prestação de contas dos resultados”*, com grande capacidade em avaliar as metas propostas e os resultados alcançados, com acompanhamento, monitoramento e avaliação constantes.

Já o Manual redigido pelo Governo Federal – Entenda o MROSC, *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil* (Lei nº 13.019/2014), traz um perfil mais técnico, que passa pelo planejamento, seleção da instituição, execução do contrato (com monitoramento e avaliação constantes), até a prestação de contas.

Mas também aposta na capacidade das instituições privadas em criatividade, inovação com tecnologia e na proximidade das instituições com a comunidade, justificando as parcerias, vejamos o que afirma:

“A trajetória histórica dessas entidades revela a capacidade de se pensar em tecnologias sociais inovadoras, criando formas diversas de intervenção e de envolvimento do público. A proximidade com a população, as ideias gestadas no bojo da

sociedade e a capilaridade e porosidade territorial são características dessa atuação que evidenciam seu caráter diferenciado e privilegiado.”

Porém, a eficácia no fomento à política pública à luz do MROSC varia positivamente à medida em que variam positivamente as condições institucionais dos atores envolvidos no processo, em especial, a maturidade institucional, a qualificação de recursos humanos e a vontade política interna, o que deve ser considerado neste estudo.

Os reflexos do MROSC como elemento organizador dos arranjos para a execução de políticas públicas podem ser exteriorizados de várias maneiras. Uma delas é fortalecendo a participação das organizações da sociedade civil (OSCs) na execução de políticas públicas. Como já afirmamos, é o MROSC quem estabelece diretrizes para a relação entre as OSCs e os órgãos governamentais, permitindo maior envolvimento da sociedade civil nos processos de tomada de decisão e na implementação de políticas.

Ao regulamentar as parcerias entre o Governo e as OSCs, o MROSC coloca-se como um importante instrumento normativo, que estabelece regras claras para a celebração de parcerias, com diretrizes técnicas e jurídicas para os contratos. Isso permite uma segurança jurídica maior para as partes envolvidas e uma organização melhor dos acordos, garantindo uma execução mais eficiente das políticas públicas.

Uma importante diretriz do MROSC tem relação com a transparência na prestação de contas, tanto dos órgãos governamentais quanto das parcerias firmadas, o que contribui para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e para o monitoramento da execução das políticas públicas, promovendo maior *accountability*⁶ e responsabilidade na sua implementação, jogando luz aos contratos para análise dos órgãos de controle, é o que observamos no art. 2º, inc. XIV da lei 13.019/2014:

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

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

⁶ Tradução: responsabilidade. Cumpre salientar que esta tradução foi feita pela autora.

- a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
- b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle (Brasil, 2014).

O MROSC também incentiva ações de capacitação e fortalecimento das OSCs, visando melhorar sua gestão, transparência e impacto na execução de políticas públicas. Com isso, busca-se promover a inovação, a qualificação e a profissionalização das OSCs, contribuindo para uma execução mais eficiente das políticas, é o exposto no art. 6º da lei:

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil (Brasil, 2014).

Porém, uma norma que organiza os arranjos político-institucionais, por si, não garante a eficácia na execução da política pública. Há uma variação assertiva à medida em que variam positivamente as condições institucionais dos atores envolvidos no processo, como a maturidade institucional.

A maturidade institucional é um fator determinante para a eficácia na execução da política pública. Isso porque uma instituição madura possui a capacidade de planejar, implementar e monitorar ações de forma eficiente e eficaz. Uma instituição madura possui liderança forte, com uma estrutura organizacional bem definida e uma cultura interna sólida. Isso permite uma tomada de decisão ágil e uma

coordenação efetiva entre os diferentes setores envolvidos na execução da política pública.

Na visão de alguns autores, como a de Jairo Siqueira, a maturidade institucional é tão importante que necessita de continua avaliação, sendo condição para a melhoria, influenciando fortemente na previsibilidade do resultado, no controle e na eficácia da instituição:

Com relação à melhoria contínua, a avaliação de maturidade da gestão de processos permite identificar e planejar objetivamente os três tipos básicos de ações de melhoria de processos:

- Melhoria da previsibilidade: o primeiro resultado esperado de uma organização madura é a diminuição da diferença entre resultados desejados e reais (prazos, custo e qualidade).
- Melhoria do controle: organizações mais maduras se tornam mais efetivas no controle de seu desempenho dentro de limites aceitáveis.
- Melhoria da eficácia: com a evolução da maturidade, a organização elimina desperdícios, falhas e retrabalhos. Custos e prazos são reduzidos, qualidade e produtividade crescem (Siqueira, 2005).

Além disso, uma instituição madura possui sistemas de monitoramento e avaliação bem estabelecidos, o que permite identificar problemas e ajustar as ações de maneira adequada. Também é capaz de se adaptar às mudanças e responder de forma eficiente a novos desafios.

Por outro lado, quando uma instituição não possui essa maturidade, a eficácia na execução da política pública pode ser comprometida. Se houver falta de liderança, estrutura organizacional frágil ou falta de uma cultura interna favorável, a tomada de decisão pode ser lenta e ineficiente. Isso pode resultar em uma implementação desordenada e pouco eficaz das ações da política pública.

Além disso, a ausência de sistemas de monitoramento e avaliação pode dificultar a identificação de problemas e a realização de ajustes necessários, podendo ocasionar prejuízos e resultado aquém do pactuado. A rigidez e a resistência à mudança também podem prejudicar a adaptação da instituição às demandas da política pública, levando a resultados insatisfatórios.

Outra variante institucional que influencia positivamente na execução de políticas públicas é a qualificação dos recursos humanos.

Inegável que a qualificação é essencial para o desempenho de qualquer atividade, seja pública ou privada. Quando falamos em política pública, que envolve gasto público, há intrínseco uma exigência constitucional de eficiência, o que representa gasto com qualidade, produtividade, e controle no resultado.

Segundo a professora *Maria Sylvia Zanella Di Pietro*, eficiência envolve alcançar resultados favoráveis na prestação do serviço público:

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público [...] (Di Pietro, 2002, p. 83).

Defende-se que o desempenho da política pública está proporcionalmente ligado à qualificação profissional. Quando os profissionais são bem qualificados e possuem conhecimentos técnicos sólidos, eles são capazes de desenvolver estratégias eficazes, tomar decisões acertadas e implementar as políticas de maneira eficiente.

Uma equipe qualificada, experiente, é capaz de entender as necessidades e demandas específicas de determinadas políticas públicas e propor soluções adequadas para a sua execução. Isso inclui a capacidade de analisar dados, elaborar planos de ação, implementar práticas eficientes e monitorar os resultados.

Ao discorrer sobre a capacidade técnica, o art. 8º traz a exigência para a administração pública, tanto para a análise da proposta quanto para o acompanhamento da execução do contrato. Já o art. 33 exige a capacidade técnica da instituição como condição para efetivar a contratação:

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:

I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;

II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;

III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;

IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput deste artigo.

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

V - possuir:

- 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;
- b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;
- 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. (GDF, 2016).

Além disso, a qualificação também está relacionada à competência e ética dos profissionais envolvidos na execução das políticas públicas. Profissionais bem qualificados são mais propensos a agir de forma justa, imparcial e transparente, garantindo a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos e evitando práticas de corrupção e desperdício de recursos.

Outro aspecto importante da qualificação dos recursos humanos é a capacidade de lidar com desafios e problemas que possam surgir durante a execução das políticas públicas. Profissionais qualificados possuem habilidades de comunicação eficaz, capacidade de negociação e resolução de conflitos, o que contribui para a superação de obstáculos e a obtenção de resultados positivos.

A seguir, quando comentarmos sobre os atores envolvidos na execução de política pública e suas expectativas, ficará claro que outra variante institucional que influencia positivamente na execução de políticas públicas é a vontade política interna. Quando há uma forte vontade política por parte dos líderes e tomadores de decisão internos,

isso pode levar a uma maior priorização, disponibilidade de recursos e comprometimento com a implementação das políticas.

A vontade política interna pode se manifestar de várias maneiras, como um apoio ativo e direto dos líderes políticos à política em questão, recursos financeiros e humanos sendo direcionados para sua implementação, e a criação de mecanismos institucionais e legais que promovam a adesão e a implementação efetiva da política.

Essa vontade política interna fortalece a capacidade do governo para implementar políticas públicas de forma eficaz e eficiente, uma vez que cria um ambiente propício para a mobilização de recursos e para o estabelecimento de parcerias entre diferentes atores envolvidos na execução da política.

No entanto, é importante ressaltar que a vontade política interna, por si só, não é suficiente para garantir o sucesso da implementação das políticas públicas. É necessário também que haja recursos adequados, capacidade técnica, participação da sociedade civil, entre outros fatores, para alcançar os resultados desejados.

Assim, há necessidade de uma avaliação empírica das variáveis citadas para uma conclusão que possa, ou não, amparar nossa hipótese de pesquisa, qual seja: *o MROSC atua como elemento organizador dos arranjos político-institucionais necessários para eficiência da execução das políticas sociais pelas OSCs*. Porém, a eficácia no fomento à política pública, à luz do MROSC, varia positivamente à medida em que variam positivamente as condições institucionais dos atores envolvidos no processo, em especial, maturidade institucional, qualificação de recursos humanos e vontade política interna.

Ainda a respeito da eficácia no fomento à política pública, a variável dependente tem relação com três requisitos: grau de resultado, cumprimento das metas e a satisfação na execução da política pública. Estas variáveis serão avaliadas pela Administração Pública na prestação de contas das organizações da sociedade civil.

Para avaliar o grau de resultado, é necessário mensurar os impactos, as transformações, as mudanças e os resultados alcançados pelas OSCs em relação aos objetivos e metas estabelecidos nos projetos e programas. Isso pode ser feito por meio de indicadores de desempenho, análise qualitativa e quantitativa dos resultados, bem como pela comparação entre os resultados esperados e os

efetivamente alcançados, é o que informa os arts. 2º, XIV e 64 da lei ao falar dos termos da prestação de contas:

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos...

[...]

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 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 (GDF, 2016).

Já a avaliação da satisfação é realizada a partir do feedback e do envolvimento das partes interessadas, como beneficiários, parceiros, voluntários e comunidades atendidas pelas OSCs. Essa avaliação pode incluir pesquisas de opinião, entrevistas, grupos focais e outros métodos de coleta de dados para identificar o nível de satisfação das partes interessadas em relação aos serviços e resultados oferecidos pelas OSCS, é o que prescreve o parágrafo 4º do artigo 67 da lei:

§ 4º Para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, os pareceres técnicos de que trata este artigo deverão, obrigatoriamente, mencionar:

I - os resultados já alcançados e seus benefícios;

[...]

III - o grau de satisfação do público-alvo (GDF, 2016).

É importante ressaltar que a avaliação do grau de resultado e satisfação no MROSC deve ser realizada de forma participativa, com a colaboração das partes interessadas, garantindo transparência, prestação de contas e melhoria contínua das atividades das OSCs.

Depois de verificar se as metas e os resultados foram ou não alcançados, e se houve satisfação na implementação da política pública, a Administração Pública deve aprovar, aprovar com ressalvas ou rejeitar a prestação de contas, conforme estabelecido no artigo 69 da legislação:

§ 5º A manifestação conclusiva sobre a prestação de contas pela administração pública observará os prazos previstos nesta Lei, devendo concluir, alternativamente, pela:

I - aprovação da prestação de contas;

II - aprovação da prestação de contas com ressalvas; ou
III - rejeição da prestação de contas e determinação de imediata instauração de tomada de contas especial. (GDF, 2016).

Portanto, a metodologia empregada baseia-se na comparação de três contratos assinados pela Secretaria de Esporte do Distrito Federal, apoiados pelo MROSC. Nessa ocasião, examinaremos as entidades participantes, suas condições institucionais e o resultado alcançado na contratação. Estrategicamente, selecionamos três contratos que apresentaram resultados distintos na avaliação da prestação de contas (aprovação, aprovação com ressalvas e rejeição) como parâmetro de avaliação.

Os dados serão coletados e analisados objetivamente através de entrevistas e questionários, cotejando as diferentes visões e perspectivas dos atores envolvidos, a eficácia dos processos no planejamento e na execução da política pública e as características e desenvoltura das instituições.

3.2 DIFERENTES PERSPECTIVAS DOS ATORES ENVOLVIDOS NOS ARRANJOS

Ao examinarmos os arranjos político-institucionais para a formulação de políticas públicas, é evidente que as várias variáveis mencionadas, como a maturidade institucional, a capacitação de recursos humanos e a disposição política interna, espelham as condições institucionais dos vários participantes do MROSC, estimulando e impactando as várias visões na implementação da política.

Ou seja, as condições institucionais dos protagonistas do MROSC influenciam diretamente na execução e na eficiência da política pública a ser desenvolvida. Os arranjos institucionais são complexos e cada ator é influenciado pela norma de acordo com sua perspectiva e situação institucional, que impactam na execução da política pública.

3.3 PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração pública, com o objetivo de realizar sua função social ao levar políticas públicas em várias áreas (saúde, segurança, educação, lazer, esporte, cultura, etc.) às comunidades, procura um

parceiro com competência técnica e custo reduzido. Encontrou nas entidades da sociedade civil, que conseguem harmonizar suas ações com as políticas do governo e possuem acesso facilitado às comunidades locais. De fato, a administração só aloca recursos se a política pública a ser implementada estiver alinhada aos interesses governamentais.

Nesse entendimento, o Governo tem um parceiro importante, até mesmo fundamental, e ainda exerce um certo controle sobre as finanças e as atividades que serão desenvolvidas pela OSC. Ambos saem fortalecidas. A OSC que atua em colaboração com o Governo, que por sua vez tem um desempenho mais eficiente e coordenado na implantação de políticas públicas.

Há também um fortalecimento da democracia participativa. Quando o Governo envolve organizações da sociedade civil no processo de formulação e implantação de políticas públicas, está fortalecendo a participação e o engajamento do cidadão, contribuindo para uma maior representatividade e legitimidade das decisões e ações governamentais.

As Organizações da Sociedade Civil estariam desempenhando um papel ativo na tomada de decisões e na elaboração de políticas públicas. Seria um fortalecimento das entidades civis, que ganham poder de decisão e uma participação mais ativa na definição de diretrizes e planos de ação governamentais, desde a formulação de políticas públicas até a execução e supervisão das medidas.

A participação da sociedade civil em parceria com o Governo contribui para o fortalecimento da participação popular e a transparência no planejamento e na execução da política pública. Empoderando os diversos atores da sociedade civil, garantindo uma representatividade de diferentes vozes e interesses, evitando a concentração excessiva de poder nas mãos do governo.

Com a participação mais direta das organizações da sociedade civil na condução de política pública, há uma promoção da inclusão, da diversidade de vozes e mais transparência nas decisões e processos governamentais, garantindo que diferentes grupos e comunidades tenham a oportunidade de expressar suas necessidades e demandas.

A participação social das OSCs, fortalece a cidadania ativa, estimula a participação social e cria espaços para mobilização e

engajamento dos cidadãos nas questões que afetam sua vida diária. Observa-se que para que isso aconteça, há necessidade de uma construção de política pública mais inclusiva, com uma verdadeira resposta às demandas da sociedade. Não é atender à demanda da OSC ou do Governo, e sim preencher as lacunas sociais no atendimento à comunidade.

Deve haver um comprometimento da OSC em contribuir com o desenvolvimento da política pública para fortalecer a luta do Estado no combate às desigualdades, à falta de política pública em determinados ambientes e redutos sociais. O comprometimento da OSC reflete nos resultados e no alcance das metas esperadas e planejadas.

Nesta linha, é certo que o Governo reconhece que as OSCs têm um conhecimento e experiência em tratar com desafios sociais, sendo um colaborador valioso para o combate à pobreza, para melhorar a educação, o meio ambiente, a saúde, e levar mais cultura às comunidades. Logo, fomentar parcerias com essas organizações permite uma abordagem mais abrangente e eficaz na busca por soluções sociais, a um custo mais baixo. É colocar o princípio constitucional da eficiência em evidência, trazendo um amplo resultado com o menor custo possível.

Com as organizações da sociedade civil prestando serviço público, um fenômeno natural que observamos, é a ampliação da capacidade de entrega dos serviços. Isso pode ocorrer motivado pela maior proximidade das OSCs com a comunidade e pelo conhecimento das necessidades e demandas daquela comunidade atendida.

Ao trabalhar em parceria, o Governo pode se beneficiar do conhecimento e da expertise das organizações da sociedade, que por sua vez, podem complementar as competências do setor público na prestação de serviços. Essa colaboração pode resultar em uma melhora da qualidade, na abrangência e na eficiência da utilização dos escassos recursos públicos.

Outra grande perspectiva do Governo em parcerias com organizações da sociedade civil é ampliar a capacidade de entrega de serviços públicos. A OSC geralmente tem uma estrutura mais flexível e uma maior proximidade com as comunidades, o que lhes permite alcançar e atender grupos que a administração pública teria dificuldade para acessar. Ao estabelecer parcerias com essas

organizações, o governo pode ampliar sua capacidade de entregar serviços públicos de forma mais eficiente e com maior alcance.

É certo que o Governo é mais engessado, preso à norma, sem muita mobilidade e criatividade para inovação no desenvolvimento de política pública. Por outro lado, as organizações da sociedade civil geralmente contam com um ambiente mais propício à inovação e à experimentação, o que pode resultar em abordagens mais criativas e eficazes para lidar com os problemas sociais. Assim, o Governo pode se beneficiar dessa diversidade de ideias, criatividade e soluções inovadoras.

O Governo tem uma obrigação e responsabilidade em prestar contas à sociedade do cumprimento de sua função social – também chamada de *accountability*⁶, estendendo o atendimento com políticas públicas às comunidades. Assim, as parcerias também podem promover uma maior transparência e controle social sobre as ações governamentais, aumentando sua *accountability*⁷.

Em suma, o objetivo do Governo ao promover políticas públicas em colaboração com as entidades da sociedade civil está diretamente ligado à procura por um maior envolvimento do cidadão, resultando em soluções mais efetivas e abrangentes para as questões sociais. Isso amplia sua habilidade de fornecer serviços públicos, promover a inovação e aumentar a transparência.

3.4 PERSPECTIVA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

As organizações da sociedade civil têm visões mais diversas sobre o MROSC. Existem as OSCs mais experientes, mais organizadas em termos de transparência e governança, que podem ver o MROSC como oportunidade de fortalecimento de credibilidade e melhora da sua expertise frente à sociedade e ao próprio Governo.

Confirmando, o autor do livro “*Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – avanços e desafios*”, que integra a coleção “Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil” concentrou seus ensinamentos em quatro subtemas relacionados à sustentabilidade econômica das organizações da

⁷ Tradução: responsabilidade. Cumpre salientar que esta tradução foi feita pela autora.

sociedade civil (OSCs): (i) a implementação da Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das OSCs – MROSC), (ii) as barreiras tributárias a doações às OSCs (imposto sobre transmissão causa mortis e doação – ITCMD), (iii) os incentivos a doações de pessoas físicas às OSCs; além dos (iv) fundos patrimoniais.

Em resumo, o autor afirma que a lei teve como objetivo dar o protagonismo e contribuir com a sustentabilidade para as instituições sem fins lucrativos, uma vez que, afirma o autor, nas últimas décadas *“as OSCs têm experimentado ameaças à sua sustentabilidade em razão da baixa capacidade de geração de recursos próprios, da fragilidade dos mecanismos de financiamento e do cenário de insegurança jurídica na relação com o Estado.”*

Assim, o autor busca contribuir para o “aperfeiçoamento do ambiente regulatório do país de forma a estimular o repasse de recursos, especialmente privados, para as OSCs.” Além disso, afirma que a lei se fazia necessária frente às mais de 820 mil OSCs no país, que enfrentavam insegurança jurídica para executar orçamentos Federais, o que naturalmente levou à diminuição dos investimentos em instituições sem fins lucrativos.

Já a mestre Caroline Stahl, em sua dissertação “Chamamento público para parcerias com organizações da sociedade civil” afirma que a nova lei está inserida na vontade do legislador em criar novas formas de atuação das instituições sem fins lucrativos, “inspiradas no postulado da democracia participativa, alterando profundamente a relação da Administração com seus agentes e com sua estrutura hierárquica, mas principalmente com seus administrados”.

Segundo a autora, seria uma democracia participativa evidenciando o incremento do fomento estatal de incentivo às atividades privadas, em especial, ao terceiro setor, o que pode trazer maior participação e eficiência nas ações do Estado, contribuindo para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Ou seja, as organizações da sociedade civil trazem uma perspectiva positiva com o MROSC, tanto na contribuição do sustento financeiro quanto na sua contribuição que pode ser transferida para a sociedade.

Já as OSCs mais despreparadas, aventureiras, ou até mesmo com boa vontade, porém, sem uma organização mais apurada, sentiram uma regulamentação excessiva, que limita e dificulta a sua

independência, até mesmo restringindo a sua capacidade de atendimento das demandas da sociedade.

É certo que as OSCs têm interesse em fomentar política pública, mesmo que seja por provocação ou interesse unilateral por parte do Governo, uma vez que os recursos empregados trazem inúmeras vantagens às instituições: 1) que podem se capitalizar financeiramente, melhorando sua estrutura física e sua gestão; 2) podem contratar profissionais capacitados ou da comunidade, aparecendo como uma instituição que cumpre sua função social, trazendo política pública, emprego e renda para comunidade, aumentando seu impacto social; 3) melhoram sua capacidade técnica, uma vez que essa é uma exigência da lei para executar qualquer política pública.

Sem dúvida, a captação de recursos públicos é a principal vantagem, não descartando a captação de recursos através de doações ou outras parcerias privadas. Ocorre que os recursos financeiros são escassos, de difícil captação no meio privado. Já os recursos públicos, apesar de também serem escassos, são mais fáceis serem captados, principalmente se a OSC estiver alinhada com a política pública que o Governo ou os Deputados Distritais desejam desenvolver.

Além disso, a captação de recursos financeiros da administração pública permite que a organização tenha mais autonomia e independência na implementação de suas ações, o que permite maior flexibilidade para atender às necessidades da comunidade e desenvolver projetos mais eficientes e sustentáveis, como os treinamentos, que preparam a comunidade para o mercado ou para o empreendedorismo.

Com recursos financeiros, a OSC pode aumentar sua visibilidade e o reconhecimento da organização, ganhando credibilidade e atraindo outros parceiros e apoiadores. É perceptível que a instituição que presta um bom serviço público volta a captar recursos e prestar outros atendimentos em parceria com o Governo. Uma organização da sociedade civil fortalecida tem mais força para a defesa dos direitos e interesses da comunidade e facilita a mobilização de recursos para outras ações.

Assim, a captação de recursos financeiros também contribui para aprofundar o impacto social da organização, permitindo que suas ações cheguem a um número maior de pessoas e promovam mudanças sociais significativas. Com tais recursos, a instituição pode

ampliar suas atividades, contratar e investir em tecnologia para melhorar suas práticas e seus resultados.

No entanto, é importante ressaltar que a captação de recursos financeiros não deve ser o único objetivo das OSCs na elaboração de política pública. É fundamental que a instituição tenha um propósito claro e esteja comprometida com a sociedade, com a defesa dos direitos sociais da comunidade, utilizando os recursos captados de forma eficiente, ética e transparente.

3.5 PERSPECTIVA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

É evidente que existem várias visões sobre o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil, com cada participante tendo suas próprias perspectivas e interesses, resultando em um debate intrincado e sempre em transformação. Embora os órgãos de controle tenham uma perspectiva favorável ao MROSC, enxergando a legislação como um meio de fomentar maior transparência e prestação de contas por parte das OSC e do Governo, auxiliando na eficácia e excelência das atividades realizadas por essas entidades, também apresentam preocupações e desafios para a supervisão.

O mestre Leonardo Soares confirma, em sua dissertação de mestrado “controles sobre as parcerias com organizações da sociedade civil: transparência, resultados e participação social” defende a tese de que a “Lei Federal nº 13.019/2014 inaugurou um sistema nacional de controle das relações jurídicas não econômicas de fomento e colaboração estabelecidas entre o Estado e entidades não lucrativas de interesse público, e esse sistema constitui evolução positiva do ordenamento jurídico.”

Ou seja, o autor defende que a lei trouxe um aperfeiçoamento jurídico quanto às regras de controle, com mais transparência e elevada importância ao controle social. Finaliza fazendo uma breve síntese crítica sobre as vantagens, virtudes e defeitos do novo ordenamento jurídico, afirmando que as novas regras da lei vieram aperfeiçoar as responsabilidades e reforçar a obediência ao sistema jurídico, superando os convênios.

Importante salientar que as parcerias entre o Governo e a sociedade civil devem ser pautadas por princípios éticos e transparentes, o que não afasta a fiscalização dos contratos. Como

determina o legislador, é fundamental estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação, começando pelo órgão público celebrante da parceria e estendendo-se aos órgãos de controle, com o objetivo de que essas parcerias sejam efetivas e que os resultados sejam alcançados conforme planejado.

Com o MROSC, surge um problema para os órgãos de controle, uma vez que a forma de fiscalização e controle foge da tradicional análise documental da contratação e o relatório financeiro. O MROSC trouxe uma grande inovação na forma de prestação de contas das instituições, já que, a norma tem como foco principal o controle das metas e dos resultados das parcerias, sem se ater à costumeira formalidade da lei de licitações.

Inicialmente, a fiscalização da parceria deve se ater às metas e aos resultados estabelecidos e aprovados no plano de trabalho. Apenas se as metas e os resultados não forem alcançados é que a administração pública exige a apresentação dos documentos comprobatórios das despesas, é o que prevê o artigo 59 da norma:

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.

§ 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;

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;

III - valores efetivamente transferidos pela administração pública;

IV - (revogado);

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 (GDF, 2016).

A contratação e a prestação de contas das parcerias via MROSC não funciona como a lei de licitações, em que primeiro o Governo recebe o objeto contratado acompanhado de nota fiscal, líquida e paga.

No MROSC, a execução da despesa foge do prescrito na antiga Lei nº 4.320/1964 que por determinação legal há um adiantamento no pagamento.

Assim, nos termos do artigo 33 do Decreto Distrital nº 37.843/2016, o repasse de recursos à entidade parceira obedecerá ao cronograma de desembolso, em consonância com o cronograma de execução da parceria conforme previsto no plano de trabalho, com liberação de recurso antes da realização do evento, veja-se:

Art. 33. O repasse de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso, em consonância com o cronograma de execução da parceria.

§ 1º A liberação de recursos deverá ser anterior à data prevista para a realização da despesa, vedada a antecipação que estiver em desacordo com o cronograma de desembolso, conforme a natureza do objeto da parceria (GDF, 2016).

Parece-nos uma oportunidade de atuação inovadora dos órgãos de controle a partir da perspectiva de acompanhamento da execução da parceria ao longo de todas as suas etapas e não somente no final, focado na efetividade da entrega da política pública.

Ao mesmo tempo, soa também como um desafio a incorporação da fiscalização com um viés preventivo e qualitativo, conectada com a realidade das parcerias entre as organizações sociais e o Estado, analisando o limite de investimentos nas instituições, sem burlar o processo licitatório, fundamentada em uma norma específica.

Assim, a partir da nova lei, os órgãos de controle podem exercer um novo papel, atendendo-se ao cumprimento das metas propostas e aos resultados esperados, retirando a atenção da burocracia, focando na entrega efetiva da política pública. Porém, há necessidade de um aprofundamento na pesquisa para inferir qualquer conclusão.

Ademais, as entidades reguladoras veem o MROSC como um meio de reforçar a ligação das OSCs com o Estado, criando um ambiente mais seguro, estável e confiável para a colaboração, incentivando a responsabilidade compartilhada na procura de respostas para os problemas sociais. A regulamentação, além de incentivar a participação das entidades da sociedade civil, também busca um colaborador significativo, já integrado ao contexto social da política pública a ser implementada. Com um parceiro capacitado,

experiente e familiarizado com a realidade da parceria a ser estabelecida, há uma maior chance de êxito na parceria.

No entanto, é importante ressaltar que cada órgão de controle pode ter perspectivas específicas, uma vez que são instituições orgânicas com visões distintas, que levam em consideração suas respectivas atribuições e áreas de atuação. É comum que tenham debates e discussões em torno do novo marco regulatório, com cada órgão buscando contribuir para o aprimoramento das normas e evitar possíveis desvios ou irregularidades.

É o que tem acontecido no Distrito Federal com relação à possibilidade de o Deputado Distrital escolher qual política pública será fomentada, tendo ou não relação com o interesse do Governo, e direcionar a emenda parlamentar para ser executada por uma OSC escolhida.

Ou seja, o parlamentar manda o recurso para a Secretaria celebrante da parceria, que tenha relação com a política pública que será desenvolvida, e no Ofício encaminhado já indica o nome e o CNPJ da instituição que deve ser contratada. É o que determina o parágrafo 4º do artigo 27 do Decreto Distrital nº 37.843/2016:

§ 4º Para as emendas parlamentares incluídas na Lei Orçamentária Anual, a entidade beneficiária deverá ser identificada mediante ofício do parlamentar ao órgão ou entidade da Administração Pública celebrante da parceria, contendo o nome e CNPJ da entidade beneficiária, o objeto da parceria e o valor destinado (GDF, 2016).

O direcionamento de emendas parlamentares para instituições de preferência do parlamentar, mesmo que considere critérios técnicos, de mérito da instituição ou necessidade da política pública a ser fomentada, podem gerar distorções e irregularidades. O debate gira em torno dos riscos, uma vez que pode resultar em uma alocação de recursos públicos ineficiente e pouco transparente, causando prejuízo à sociedade e favorecendo possíveis interesses individuais dos políticos, como nepotismo ou outras formas de corrupção.

Assim, os órgãos de controle, como a CGDF e o TCDF, influenciam na implantação do MROSC por diversas medidas e condições institucionais e políticas, como por exemplo, emitindo orientações normativas que podem estabelecer procedimentos a

serem seguidos, o que ajuda a esclarecer dúvidas e garantem a conformidade legal e a transparência na aplicação dos recursos.

Nas auditorias, fiscalizações e inspeções, os órgãos de controle fiscalizam as OSCs que recebem recursos públicos, verificando se estão cumprindo as obrigações legais e fiscais, bem como se estão utilizando os recursos de forma adequada e conforme contratado, o que também traz uma disseminação do entendimento do controle a respeito do tema.

O controle acompanha, monitora e avalia a implementação do MROSC, buscando o cumprimento das metas e dos resultados, identificando eventuais falhas ou irregularidades, propondo melhorias e responsabilizando gestores ou instituições, o que não deixa de ser didático.

Observa-se que outra busca incansável dos órgãos de controle é pela transparência e pelo acesso à informação, tanto por parte das OSCs quanto da administração pública, devendo as instituições divulgar as informações sobre a aplicação dos recursos públicos e os resultados alcançado.

É uma visão do controle social da aplicação dos recursos públicos, mecanismo importante de fiscalização e monitoramento das ações do Governo e das instituições contratadas. É a oportunidade que o cidadão tem de acompanhar ativamente a gestão dos recursos públicos, contribuindo com o combate à corrupção e ao desperdício de recursos.

A busca pelos órgãos de controle por transparência e acesso à informação é um instrumento que fortifica o cidadão, incentivando o exercício da cidadania e a participação ativa na vida pública. Isso fortalece a democracia e permite que a gestão pública aplique os recursos de forma alinhada aos interesses públicos, direcionando para áreas prioritárias e realmente requeridas.

A transparência na aplicação dos recursos públicos estimula o cidadão a participar ativamente da vida pública, nas audiências públicas, nos conselhos e de outros espaços de discussão e deliberação sobre políticas públicas e orçamento, transformando o cidadão em um fiscal no acompanhamento dos contratos via MROSC.

Logo, os órgãos de controle exercem um papel fundamental na implantação de política pública via MROSC, ao estabelecer diretrizes, realizar fiscalizações, monitorar e avaliar os resultados, defender a transparência e o acesso à informação e responsabilizar os que descumprem as regras, seja a administração pública ou seja as organizações da sociedade civil, o que pode resultar na entrega mais eficaz de políticas públicas à população.

Assim, defende-se que os arranjos político-institucionais são diretamente influenciados pelas condições institucionais e pelas variáveis citadas, como maturidade, qualificação e vontade política, o que inegavelmente refletirá, positiva ou negativamente, na execução da política pública.



4

4

ANÁLISE EMPÍRICA, ENTREVISTAS E ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA SOBRE O PROBLEMA DE PESQUISA

O próximo capítulo deste estudo destina-se à análise de dados, a fim de que, nele, a fundamentação teórica (capítulo II) e os procedimentos de análise (capítulo III) sejam ordenados para analisar e comparar as respostas obtidas por meio dos questionários e das entrevistas, a fim de responder aos objetivos propostos que guiam este estudo. Sob essa perspectiva, serão apresentadas algumas falas dos entrevistados, que serão analisados e comparados.

Partindo da premissa de que os arranjos político-institucionais são diretamente influenciados por variáveis, que serão estudadas e debatidas, foram analisados três processos da Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal, buscando extrair as variáveis: maturidade institucional, qualificação, vontade política, visão geral do MROSC, principais problemas, principais avanços, resultado obtido, cumprimento das metas e satisfação.

Assim, após uma verificação por amostragem de alguns processos contratados via MROSC pela Secretaria de Esporte do Distrito Federal, solicitamos os processos relacionados a seguir.

Tabela 7 – Termo de Colaboração:	
Processo sei:	00220-00000615/2021-10
OSC:	Instituto Axiomas
Objeto:	Execução de projeto pedagógico voltado para o desporto educacional, participação e rendimento, nos Centros Olímpicos e Paraolímpicos localizados nas Regiões Administrativas do Riacho Fundo I, Samambaia e São Sebastião
Valor:	R\$ 9.323.062,56 (nove milhões, trezentos e vinte e três mil, sessenta e dois reais e cinquenta e seis centavos)

Fonte: <https://www.dodf.df.gov.br> e <https://esporte.df.gov.br/convenios/>

O Termo de Colaboração selecionado, ao valor que ultrapassa os nove milhões, torna-se uma amostra representativa se comparado com a despesa anual da Secretaria de Esporte no ano de 2024, mais de vinte

e quatro milhões, o que representa mais de 37% das despesas da Secretaria com Termo de Colaboração, valores investidos no desenvolvendo uma política pública também representativa para a Secretaria de Esporte, administrar três Centros Olímpicos no Distrito Federal.

Tabela 8 – Termo de Fomento:	
Processo sei:	Nº 83/2023
OSC:	00220-00007141/2023-91
Objeto:	Cerrado Livre
Valor:	Fomentar a realização do projeto Circuito Candango de Corridas de Rua, executado no período compreendido entre 15/12/2023 a 29/02/2024

Fonte: <https://www.dodf.df.gov.br> e <https://esporte.df.gov.br/convenios/>

Tabela 9 – Termo de Fomento:	
Processo sei:	00220-00007297/2023-71
OSC:	Instituto Bombeiros de Responsabilidade Social - IBRES
Objeto:	fomentar a realização do projeto Olimpíadas e Paraolimpíadas Internas dos COPS DF, executado no período compreendido entre 15/12/2023 a 25/02/2024
Valor:	R\$ R\$ 596.709,73 (quinhentos e noventa e seis mil, setecentos e nove reais e setenta e três centavos)

Fonte: <https://www.dodf.df.gov.br> e <https://esporte.df.gov.br/convenios/>

No ano de 2023 a Secretaria de Esporte gastou pouco mais de trinta e três milhões com Termos de Fomentos. Assim, os dois Termos de Fomentos selecionados, executados em 2023, ao valor total que ultrapassa um milhão e cento e noventa mil reais, representa cerca de 3,2% do total gasto com fomentos. Outro motivo da seleção das amostras citadas está centrado no valor individual de cada Termo de Fomento, quase seiscentos mil reais, sendo que mais de 90% dos Termos de Fomentos contratados pela Secretaria o valor não ultrapassava os seiscentos mil.

Ainda no objetivo de buscar resultados significativos e realistas na pesquisa, foram distribuídos vários questionários a profissionais das instituições representativas dos temas em debate e obtivemos dezoito respostas, assim distribuídas: 8 de organizações da sociedade civil, 6 da Controladoria Geral e 14 de profissionais da Administração Pública envolvidos diretamente com o MROSC, os quais apontamos a seguir somente aqueles que citamos em nosso trabalho, que foram organizados da seguinte forma:

- 1. Resposta 1 ao questionário: Servidor da Administração Pública 01;**
- 2. Resposta 2 ao questionário: Servidor da Administração Pública 02;**
- 3. Resposta 3 ao questionário: Servidor da Administração Pública 03;**
- 4. Resposta 4 ao questionário: Servidor da Administração Pública 04.**

Também se realizou 8 entrevistas, sendo 2 com a Administração Pública; 2 com dirigentes de organizações da sociedade civil; 2 com parlamentares e 2 com órgão de controle, as quais foram organizadas da seguinte forma:

- a) - Entrevista 1, OSC - Entrevistado 01**
- b) - Entrevista 2, OSC - Entrevistado 02**
- c) - Entrevista 3, administração pública - Entrevistado 03**
- d) - Entrevista 4, administração pública - Entrevistado 04**
- e) - Entrevista 5, Parlamentar- Entrevistado 05**
- f) - Entrevista 6, Parlamentar- Entrevistado 06**
- g) - Entrevista 7, CGDF- Entrevistado 07**
- h) - Entrevista 8, CGDF-Entrevistado 08**

É importante relatar que as entrevistas foram ferramentas essenciais para a pesquisa, uma vez que trouxeram informações qualitativas mais esclarecedoras e detalhistas, em que o entrevistador pode sentir um contexto ainda mais realista do trabalho diário dos entrevistados, das dificuldades, dos contextos pessoais, das satisfações, dos interesses e dos resultados.

A pesquisa empírica mostrou uma realidade que dificilmente seria captada por uma metodologia quantitativa, evidenciando uma realidade mais rica e ao mesmo tempo mais complexa, em que a empatia criada tornaram as respostas mais recheadas de detalhes,

tanto que um entrevistado que cuida da análise dos projetos afirmou: “Acabei falando demais, não coloca isso...”. Outro perguntou: “Meu nome vai aparecer?”.

Observamos que, principalmente, por parte da gestão dos contratos, em determinados contextos, havia uma certa apreensão, tensão e palavras ditas com muito cuidado e preocupação. Já, os servidores dos órgãos de controle se mostraram mais preocupados e metódicos na análise dos gastos públicos. Já do lado dos Deputados Distritais, constatamos mais otimismo e boa oportunidade para investir diretamente na política pública escolhida e, ao mesmo tempo, há a preocupação se a instituição selecionada entregaria um bom trabalho.

Assim, a partir dos dados coletados e dos objetivos estabelecidos, realizou-se uma análise detalhada dos atores, permitindo uma observação mais aprofundada da situação, identificando os principais problemas e os avanços trazidos pela norma.

4.1 MROSC COMO ELEMENTO ORGANIZADOR DOS ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

Analisando as respostas dos questionários observamos algumas unanimidades. Primeiramente, o MROSC atua como elemento contributivo efetivo para a execução das políticas públicas na área social, particularmente a de esportes. Na verdade, o MROSC tem se mostrado um instrumento essencial e complementar para que a Administração Pública cumpra sua função social, uma confirmação do que observou o artigo “*Capacidades estatais em ação*”:

Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação, isto é, mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas. Por fim, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território (MANN, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (EVANS, 1992; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982). Para que essas premissas ocorram, a capacidade estatal, em suas várias dimensões, é condição necessária, embora não suficiente, no sentido que lhe dá a lógica. Capacidades são também interdependentes.

Com o MROSC, o esporte no Distrito Federal ganhou mais representatividade e envolvimento da sociedade civil na formulação de políticas públicas a serem inovadoras, fornecendo uma variedade de

pontos de vista, vivências e saberes, resultando em soluções mais adequadas e completas.

A este respeito, uma alta servidora da Administração Pública respondeu – entrevista 02:

“Sem dúvidas, a MROSC veio para apoiar a Administração Pública na execução de políticas públicas de maneira célere, sem muita burocracia e de forma mais próxima da população. Com a aplicação da MROSC, é possível que sejam realizadas dezenas de campeonatos, eventos, ações e projetos ao mesmo tempo na área de esportes, por exemplo”.

A Secretária Executiva da Secretaria de Esporte – entrevista 03, com mais de quatro anos de experiência na gestão de políticas públicas através do MROSC, foi enfática ao declarar em entrevista que:

“sem o MROSC a gente não consegue fazer política pública na ponta, atingindo diretamente o cidadão. Porque as entidades nos proporcionam isso. Como elas estão espalhadas no Distrito Federal, elas fazem com que a política chegue na ponta, ao cidadão. Sem o MROSC, a gente não consegue fazer uma política pública efetiva.”

O Coordenador da Controladoria Geral do Distrito Federal foi esclarecedor ao afirmar que “a Administração contrata via MROSC por não conseguir atender determinada política pública com sua própria estrutura e servidores... logo, são sim, grandes colaboradoras do Poder Público na entrega da política pública”.

Em entrevista, já o Chefe de Gabinete da Secretaria de Esporte afirmou: “observamos que com o MROSC aumentou significativamente o volume de recursos empregados em política pública para o esporte, só não sei afirmar exatamente o valor. Digo isto pela quantidade de contratos celebrados, que aumentou muito”.

Com base na declaração do Chefe de Gabinete, examinamos a quantidade de contratos realizados através do MROSC e dos custos orçamentários da Secretaria de Esporte do Distrito Federal. Os gráficos a seguir mostram um aumento significativo, que se reflete no volume de recursos e no número de contratos contratados.

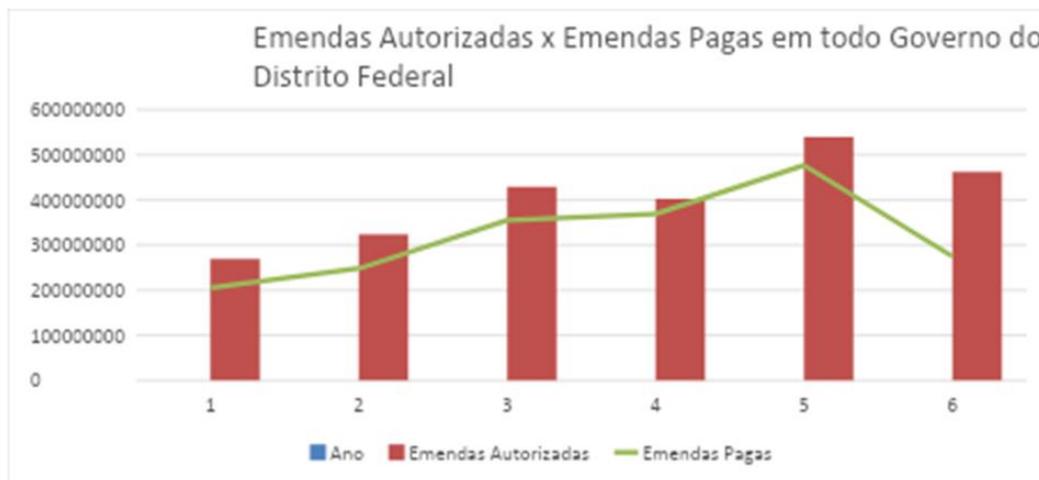
No Distrito Federal, notamos um aumento nas despesas com emendas parlamentares para contribuição no MROSC. Mesmo em período de pandemia, anos 2020 e 2021, os montantes de recursos orçamentários só aumentaram, saindo de R\$ 268.000.000,00 (duzentos

e sessenta e oito milhões) em 2019 e alcançando R\$ 539.000.000,00 (quinhentos e trinta e nove milhões) em 2023. Isso equivale a um crescimento de mais de 100% no montante de recursos alocados pelos Deputados Distritais para intervenções políticas públicas através do MROSC.

Tabela 2 – Recursos provenientes das emendas parlamentares aprovadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.		
Ano	Emendas Autorizadas	Emendas Pagas
2019	268.585.402,01	205.565.567,84
2020	324.327.106,94	247.700.891,40
2021	429.756.558,67	354.870.042,97
2022	402.639.556,01	368.716.607,48
2023	539.169.313,60	476.882.356,91
2024	462.722.414,90	274.886.149,43

Fonte: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/emendas-parlamentares>

Gráfico 1 – Emendas Autorizadas x Emendas Pagas em todo o Governo do Distrito Federal.



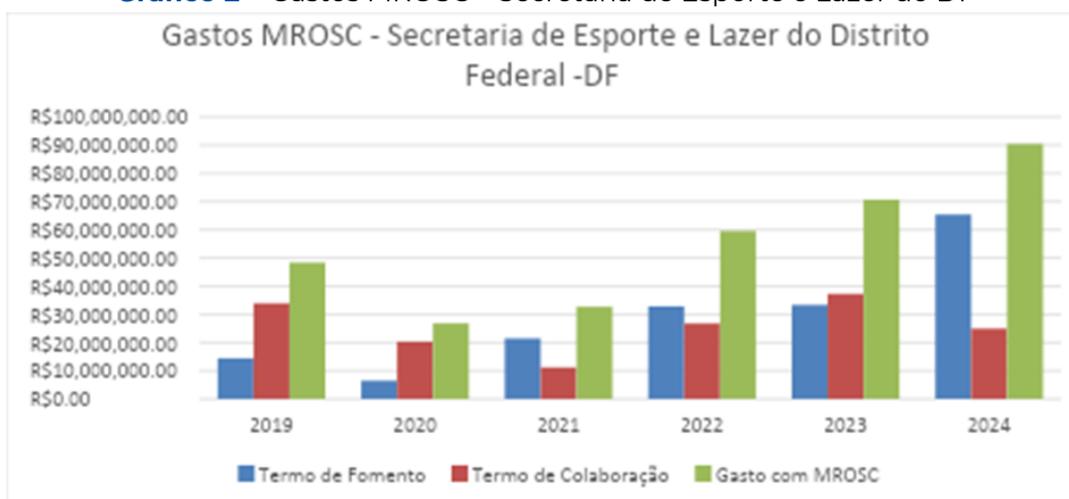
Fonte: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/emendas-parlamentares>

Na Secretaria de Esporte do Distrito Federal, notamos um aumento semelhante nos gastos através do MROSC, saindo de R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões) em 2019 e alcançando R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões) em 2024. Isso equivale a um crescimento de mais de 88% no montante de recursos alocados pelos

Deputados Distritais para implementação de política pública esportiva por meio do MROSC.

Tabela 3 – Detalhamento da execução orçamentária das despesas			
Ano	Termo de Fomento	Termo de Colaboração	Gasto com MROSC
2019	R\$ 14.462.428,22	R\$ 33.936.317,81	R\$ 48.398.746,03
2020	R\$ 6.491.943,33	R\$ 20.332.122,69	R\$ 26.824.066,02
2021	R\$ 21.495.174,39	R\$ 11.206.477,80	R\$ 32.701.652,19
2022	R\$ 32.863.497,70	R\$ 26.760.469,46	R\$ 59.623.967,16
2023	R\$ 33.358.396,56	R\$ 37.276.187,54	R\$ 70.634.584,10
2024	R\$ 65.416.414,70	R\$ 24.973.255,33	R\$ 90.389.670,03

Gráfico 2 – Gastos MROSC – Secretaria de Esporte e Lazer do DF



Fonte: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/emendas-parlamentares>

Também houve uma evolução na quantidade de parcerias firmadas na Secretaria de Esporte via MROSC. Passando de 57 parcerias em 2019 para 85 parcerias, uma crescente superior a 49%, o que significa que outras organizações da sociedade civil estão tendo acesso a recursos públicos para fomentar política pública na área esportiva.

Tabela 4 – Convênios firmados entre 2019 e 2024

Ano	Termo de Fomento	Termo de Colaboração	Gasto com MROSC
2019	50	7	57
2020	25	7	32
2021	62	4	66
2022	90	4	94
2023	93	5	98
2024	81	4	85

Gráfico 3 – Parcerias – Secretaria de Esporte e Lazer do DF



Fonte: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/emendas-parlamentares>

As evidências coletadas indicam que a legislação do MROSC aumentou a quantidade de recursos e a extensão das parcerias com as organizações da sociedade civil para a implementação de políticas públicas na esfera social. Mais recursos e mais colaborações representam mais políticas públicas disponíveis para o cidadão, abrindo caminho para inovação, novas concepções, novas práticas e novas estratégias para lidar com os desafios sociais.

Certamente, observamos empiricamente a necessidade de arranjos político-institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas através do MROSC. Em outras palavras, a maneira como as instituições interagem e trabalham em conjunto para elaborar, executar e avaliar políticas públicas está diretamente ligada ao

estímulo à política pública. Não existe política pública através do MROSC sem a interação e a cooperação. As consequências acontecem, pois, a legislação em que se exige a cooperação entre as instituições.

Em outras palavras, o MROSC é atualmente um componente organizador de arranjos político-institucionais para a implementação de políticas públicas. Empiricamente, o evento foi apresentado na Secretaria de Esporte do Distrito Federal. No entanto, ao entrevistar o Chefe de Gabinete da Secretaria de Família e Juventude, que também implementa políticas públicas através do MROSC, podemos supor que a realidade é extensiva a outras Secretarias, tanto que ele afirmou: *“há anos venho trabalhando com MROSC em diversos órgãos do GDF, como fazemos? Verificamos os caminhos apontados pela norma e contactamos parlamentares solicitando emendas para determinada política pública. Por sua vez, o parlamentar, sensível ao nosso pleito, destina recursos para chamamento público ou diretamente para OSC experiente executar a política pública que precisamos.”*

Assim, há forte indicativo que a lei do MROSC está estruturada para organizar, regulamentar e colocar limites entre os diversos atores que vão trabalhar em colaboração para executar política pública. Há uma interação, uma colaboração e até mesmo uma organização entre os atores principais (Administração Pública, OSC, Deputados Distritais e Órgãos de Controle). É claro que cada ator conhece as suas atribuições e os seus limites de atuação, sem invadir a atribuição do outro, mesmo porque a lei impõe os limites.

A configuração político-institucional começa quando uma entidade da sociedade civil procura o Deputado Distrital e apresenta um projeto solicitando uma emenda para uma política pública específica. O legislador envia uma emenda à Secretaria relacionada à política pública a ser rompida. Esta, por sua vez, examina o plano de trabalho da OSC, aprova, efetua o pagamento, monitora a execução e recebe e examina a prestação de contas, que fica à disposição dos órgãos de fiscalização para auditoria tanto no contrato quanto na prestação de contas.

Vários atores trabalham em colaboração para alcançar um objetivo comum: a disponibilização da política pública para a sociedade. Em relação a isso, o entrevistado 1, Diretor Presidente de uma Organização da Sociedade Civil com mais de 15 anos de existência declarou:

“sei a área de atuação da minha entidade, atividade esportiva e de lazer, procuro o Deputado e apresento meu trabalho. Caso ele goste, entenda importante para a comunidade, destina emenda para eu executar o trabalho.” Completando, “preciso do Deputado e o Deputado precisa da gente. Eu trago resultado à comunidade”.

Ainda sobre os arranjos a OSC afirmou:

“quanto à Secretaria, preciso da orientação dela. Ela analisa meus documentos e projetos. A fiscalização da Secretaria faz com que eu fiquei preocupado em entregar um bom serviço... Quero trazer resultado com o projeto e voltar a ser contratado ... Preciso da Secretaria e do Deputado ... às vezes a Secretaria dificulta nossa vida, muita exigência mais a gente acaba entendendo, tenho uma boa relação com a Secretaria.”

O Controle também entende a necessidade das organizações da sociedade civil e dos arranjos. O entrevistado 7 afirmou:

“reconheço a necessidade das OSC. Sem elas o Estado teria dificuldade em entregar política pública... também reconheço a importância do Distrital, que conhece a realidade das cidades, em destinar emendas para a OSC. Só questionamos a qualidade do serviço prestado, o cumprimento da lei e a prestação de contas.” Continuou, “como você disse, os arranjos, as interações, a colaboração são necessárias. Mas me preocupa a qualidade do serviço prestado e o acompanhamento.”

O Deputado Distrital, para executar suas emendas, também precisa das OSCs e da Administração Pública, é o que ficou evidente com o entrevistado 5, ao comentar que não se pode executar política pública sozinho: *“eu preciso das associações e das Secretarias para contratar política pública... eu tenho um bom relacionamento com várias instituições e com as Secretarias.”*

Os dados mostram um crescimento das parcerias e da necessidade que o Estado tem das parcerias com as OSC. A partir da década de 1990, começou a ser reconhecida a relevância dos arranjos político-institucionais no Brasil, sob diversas designações, tais como descentralização, recentralização e coordenação. Esses acordos eram de natureza político-institucional, nos quais o Governo Federal se unia aos municípios para transferir fundos federais. Estes, por sua vez, firmaram acordos com organizações da sociedade civil para a execução de políticas públicas.

Segundo a literatura, esse processo resultaria na criação de novos arranjos federativos onde o Governo Federal funcionaria como um estímulo (promovendo o avanço de certas ações), com uma lógica de transferência de recursos condicionada à resposta voluntária, mas com a introdução de condições mínimas, respostas e monitoramento conforme a adesão fosse efetivada (Almeida, 2005 e Arretche, 2008).

Almeida (2005) sustenta que podemos observar vários níveis de descentralização e colaboração, além de recentralização e coordenação, dependendo das políticas e setores em foco. Este processo, de qualquer maneira, teve como objetivo estabelecer níveis mais justos de políticas públicas para municípios e estados, levando em conta os desafios que esses enfrentaram para colocar em prática políticas sociais.

4.2 A MATURIDADE DOS ATORES ENVOLVIDOS NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIA MROSC

Outro consenso observado foi que a maturidade das Instituições (principalmente as organizações da sociedade civil), a qualificação e a vontade política exercem uma forte influência na execução de política pública via MROSC.

Sobre este ponto, a Secretária Executiva da Secretaria de Esporte foi categórica em afirmar: *“as instituições não estão preparadas para lidar com a legislação do MROSC”*. Emendando em seguida que *“elas não conseguiram se adequar ainda com a exigência da lei. E além do fato que eu sinto uma falta de capacidade técnica, de escrita de projetos, de desenvolvimento da ação que querem executar. Então, é urgente a capacitação das entidades.”*

Por sua vez, o entrevistado da Controladoria Geral emendou que:

“existem poucas organizações sociais com maturidade suficiente para utilização dos recursos na forma com a Administração regulou que esses recursos sejam utilizados. É um caminho bem inicial. Logo, a efetividade da ação, da execução da despesa, está bem longe de ter uma maturidade aceitável.”

O Controle bem observa que *“as organizações sociais têm uma visão prática e o MROSC tentou viabilizar essa visão prática para*

execução de política pública, porém, o grau de maturidade das instituições para que as despesas sejam bem executadas não estão sendo acompanhando.”

Segundo os entrevistados, uma organização da sociedade civil madura é a que possui experiência bem-sucedida na execução de política pública pretendida, capacidade de gestão e recursos humanos treinados, principalmente para tratar da fase de planejamento, da execução do contrato e da prestação de contas.

A maior incidência de reclamações e críticas às organizações da sociedade civil estão centradas na falta de qualificação técnica e profissional dos recursos humanos. A falta de treinamento de pessoal, conhecimento dos normativos que regem a contratação e até mesmo capacidade intelectual para compreender os requisitos e procedimentos envolvidos em um termo de fomento.

Observa-se que a falta de qualificação técnica reflete na execução da política pública contratada e, principalmente, na prestação de contas. Por falta de conhecimento da norma, muitas instituições falham gravemente nesta prestação e até mesmo têm suas contas reprovadas com uma dívida enorme, tornando-se inviáveis, por erro grave na prestação de contas.

Em relação à priorização de parcerias com entidades experientes, nota-se que o legislador, na lei n.º 13.019/2024, até trouxe precauções, determinando que as parcerias só deveriam ser firmadas com entidades que possuíssem um tempo mínimo de existência, experiência em parcerias semelhantes e competência técnica adequada à parceria. Devido à sua importância, no que diz a lei:

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

...

- 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;
- b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

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.

Em que pese as exigências do legislador, que buscou desenvolver políticas públicas com organizações civis experientes na implementação de projetos, parece que isso não foi o suficiente, sendo necessário o treinamento na área de recursos humanos. O tempo de existência da instituição não é suficiente para qualifica-la para executar política pública com recursos públicos.

Segundo os entrevistados, o problema não está centrado no tempo de existência da instituição ou nos projetos já desenvolvidos. Para além disso, reside na falta de capacidade técnica para cumprir as exigências legais e relaciona-se com a instrução, o treinamento e a capacidade técnica do colaborador da organização da sociedade civil para escrever e compreender a lógica apontada no plano de trabalho.

Esta linha de raciocínio ficou claro quando o Secretário Executivo do Esporte afirmou que:

“na prática, as instituições conseguem executar de forma primorosa os projetos, mas não conseguem vencer a burocracia de apresentar documentação, de ter um estatuto que se adeque a legislação, de escrever cumprindo os requisitos da norma... eles têm muita dificuldade em vencer as questões burocráticas, mais na execução, eles dominam.”

Assim, podemos concluir que maturidade não tem relação direta com experiência da instituição. Veja que instituições experientes, com muitos anos de existência, com vários trabalhos importantes desenvolvidos na área social estavam totalmente despreparadas tecnicamente para atender aos requisitos da lei e celebrar parcerias. Ou seja, entende-se maturidade como conhecimento e expertise em desenvolver política pública. Já a experiência no MROSC, refere-se à capacidade de entender os requisitos da lei e cumpri-los ao ser contratado via MROSC, está relacionada à qualificação técnica dos recursos humanos.

A norma não foi desenvolvida nem especializada. Em outras palavras, uma entidade civil com anos de existência, já tinha projetos criados relacionados à parceria, estava altamente capacitada para implementar o projeto, no entanto, não possuía vários conhecimentos

técnicos para gerenciar a burocracia legal, faltava-lhe qualificação no MROSC.

Logo, uma organização madura deve ser capaz de contribuir de maneira efetiva para o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas utilizando sua experiência, seu conhecimento do contexto local, seu *networking*, mas não pode perder de vista a necessidade de pessoal capacitado para lidar com as exigências das normas, abrangendo toda a execução da parceria, a forma de transferência de recursos, do planejamento e até a prestação de contas.

Por outro lado, instituição de baixa maturidade, aquelas que não têm experiência no desenvolvimento de projetos e não tem conhecimento técnico para lidar com as exigências da norma, encontram muita dificuldade para formalizar parcerias com a administração pública, a começar pelos impedimentos legais e finalizar com os impedimentos técnicos.

Assim, a maturidade é um pré-requisito essencial para uma instituição implementar políticas públicas através do MROSC. Organizações experientes asseguram a eficácia e o sucesso na implementação da parceria, mostrando-se mais aptas para os obstáculos e a administração dos projetos através do MROSC.

Também se observa que a exigência de maturidade por parte da Administração Pública como fator que influencia a execução de política pública. A maturidade da instituição pública também está centrada na experiência e no treinamento do corpo técnico para análise de projetos e o acompanhamento da execução e da prestação de contas das parcerias.

Observa-se que a especialização é importante na maturidade da Administração Pública. O Secretário de Esporte afirmou em entrevista que *“acha importante servidores bem treinados em determinadas áreas, pois diminui os erros. Exemplo, aqui, servidores que fazem pesquisa de preço, só fazem isso, o que diminui a probabilidade de erro. Já os servidores que analisa planos de trabalho, só fazem isso, o que os torna cada dia melhores no que fazem...”*

Portanto, existe uma demanda por aprimoramento e formação contínua do pessoal técnico da Administração Pública, necessidade também identificada para as entidades da sociedade civil. Esta é uma

conclusão de fácil percepção nas entrevistas e nos questionários, o que pode aprimorar e execução da política pública via MROSC.

A discussão sobre a maturidade do parlamentar como pré-requisito ou fator determinante para alocar recursos públicos para promover políticas públicas através de emendas parlamentares é mais focada na vivência e na interação do Deputado com certos grupos sociais. Em outras palavras, quanto mais associado a um segmento social específico, mais recursos são destinados a ele.

Nesta linha, a entrevistada 02 respondeu:

“observo que o parlamentar destina emendas para determinada instituição quando tem relação próxima ou de confiança com determinado grupo social e relação com aquela política pública que será desenvolvida. Aqui na Secretaria da Mulher recebemos a maioria das emendas das Deputadas mulheres. Quando a emenda vem de Deputado do sexo masculino geralmente está relacionada com uma busca ativa da própria Secretaria para captar e emenda.”

Também se observa que a capacidade do parlamentar em circular, ouvir e entender às necessidades de determinados grupos sociais, desperta o interesse e a sensibilidade do parlamentar para fomentar determinado segmento. Ou seja, a maturidade do parlamentar está em identificar prioridades, compreender as necessidades da comunidade e articular com a Administração Pública para atender à necessidade da população.

Confirmando a percepção, o Deputado Distrital entrevistado enfatizou que *“para eu selecionar a instituição que vou destinar emenda, primeiro minha assessoria recebe a OSC e analisa o projeto e a reputação da OSC, em seguida, eu analiso o projeto e faço contato com a Secretaria que vai executar, somente após tudo ajustado encaminho a emenda.”*

Assim, o Deputado necessita de um olhar crítico para analisar as propostas e projetos apresentados pelas instituições, visando sua viabilidade e impacto, antes de destinar os recursos. Deve saber analisar a maturidade da instituição antes de destinar recursos públicos. Também deve monitorar e acompanhar os resultados das emendas destinadas, garantindo que o investimento de recursos traga de fato os benefícios esperados.

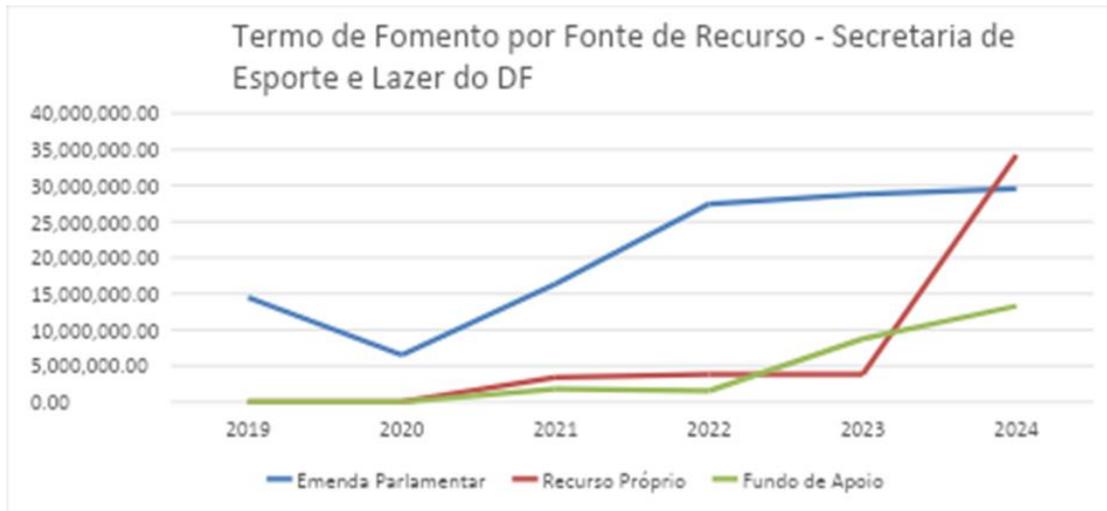
Outra constatação foi que, a vontade política exerce uma grande influência na execução de política pública via MROSC. Observa-se que dentre os recursos executados pela Secretaria de Esporte do Distrito Federal, somente o destinado à execução de política pública para atender aos Centros Olímpicos são originários da Lei Orçamentária Anual, os demais investimentos são originários de emendas parlamentares.

Para uma melhor compreensão, os recursos para desenvolver política pública via MROSC podem vir de diversas fontes: emendas parlamentares, recursos orçamentários próprios (já destinados na Lei Orçamentária Anual) ou recursos do Fundo de Apoio ao Esporte (um fundo que arrecada e destina recursos somente para desenvolver política pública na área esportiva no Distrito Federal).

Tabela 5 – Recursos oriundos de diversas formas do MROSC

Ano	Emenda Parlamentar	Recurso Próprio	Fundo de Apoio
2019	14.462.428,22	-	-
2020	6.491.943,33	-	-
2021	16.316.957,19	3.418.823,07	1.759.394,13
2022	27.458.911,37	3.867.769,85	1.536.816,48
2023	28.773.020,31	3.850.376,25	8.734.931,96
2024	29.576.114,03	34.233.353,88	13.291.899,40

Gráfico 4 – Termo de Fomento por Fonte de Recurso – Secretaria de Esporte e Lazer do DF



Fonte: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/pagamentos-por-credor>

Ou seja, os gráficos comprovam uma maior vontade política, tanto dos parlamentares Distritais, quanto do próprio Governo do Distrito Federal em fomentar política pública utilizando a lei do MROSC.

A Secretaria de Esporte gerencia doze Centros Olímpicos, localizados em diferentes cidades do Distrito Federal. Esta política pública é regulamentada pelo Decreto, que também promove várias políticas públicas externas para as atividades esportivas. As principais são a Lei no 2.301/1999, que distribuí a estrutura organizacional do Distrito Federal, e o Decreto no 41.014, de 22 de julho de 2020, que estabelece a estrutura administrativa da Secretaria de Estado do Esporte e Lazer do Distrito Federal. A normatização da política pública através de disposições proporciona como benefício a alocação orçamentária anual para o financiamento da política pública a ser renovada.

Todas as demais políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria de Esporte estão na dependência da vontade política dos parlamentares ou dos Conselheiros que administram o Fundo de Apoio ao Esporte. Ou seja, se não houver interesse do parlamentar em fomentar determinada política pública e encaminhar recursos através de emenda parlamentar, ela não irá acontecer.

Esse raciocínio é semelhante para a Administração Pública. Mesmo o parlamentar encaminhando emenda para determinada política pública, essa não está vinculada a Administração. Ou seja, não

há obrigatoriedade de execução da emenda por parte da Administração Pública. Para executar a emenda, há necessidade de interesse político e o cumprimento das exigências legais por parte da organização da sociedade civil que vai executar o termo de fomento, como determina o artigo 5º do Decreto Distrital 37.843/2016:

Art. 5º A decisão do administrador público sobre a celebração de parcerias observará, no mínimo, os seguintes aspectos:

I – avaliação da capacidade operacional da administração pública distrital para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;

II – avaliação de compatibilidade das finalidades institucionais das organizações da sociedade civil com o objeto da parceria e da viabilidade técnica, operacional e financeira das propostas;

III – designação de gestores capacitados a controlar e fiscalizar;

e

IV – capacitação de pessoal e disponibilização de estrutura para apreciação das propostas de parceria e das prestações de contas.

O texto acima comprova a necessidade de articulação, vontade política e maturidade das partes envolvidas para que a política pública realmente seja executada. O parlamentar escuta a comunidade e os grupos sociais. Já a Administração Pública, faz um juízo de valor discricionário para decidir em qual área vai investir e encaminha a emenda para a Secretaria desenvolver a política pública selecionada via MROSC.

Vale dizer, o volume de recurso que cada parlamentar pode destinar aos seguimentos sociais para execução é escasso, determinado anualmente pela Lei Orçamentária Anual. Em 2024, no Distrito Federal, cada Deputado Distrital teria um valor total anual de R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões), com quantidade máxima de 30 (trinta) emendas individuais por parlamentar. Logo, o Distrital deve distribuir o montante para os seguimentos que deseja fomentar (Câmara, 2023).

A execução de política pública via emenda parlamentar ocorre mediante parceria celebrada entre a Administração Pública e a organização da sociedade civil, consubstanciada em termo de fomento e termo de colaboração. Logo, a vontade política das instituições sempre está em debate, uma vez que a relação entre as instituições depende dos acordos firmados e da vontade política.

Esta vontade exige uma relação jurídica e política que é externada de diversas formas. Por exemplo, é uma decisão política definir a prioridade na implementação da política pública e determinar quais setores serão financiados com mais foco e recursos. Se a participação social e a colaboração das OSCs são valorizadas pelo Governo e pelos parlamentares, isso se traduz em investimentos e na formação de ambientes propícios para a execução do MROSC.

Em nossa pesquisa, destacamos que a capacitação dos recursos humanos é fundamental e necessária. Portanto, há necessidade de disposição dos gestores, público e privado, em capacitar suas equipes e alocar recursos para o cumprimento da legislação. Sem esse comprometimento, as diretrizes do MROSC podem não ser efetivamente aplicadas.

A vontade política também se reflete na transparência e no controle social, uma vez que os gestores públicos e as OSCs trabalham para atender as demandas da sociedade, logo, a participação da sociedade nos projetos e na fiscalização da política pública tendem a criar mecanismos mais robustos para divulgar e acompanhar as atividades.

O estímulo à inovação e à novas parcerias inovadoras entre o Estado e as OSCs são fortemente influenciadas pela vontade política. Sendo a Administração Pública receptiva a novas ideias, como consequência, o ambiente político será mais favorável à inovação, o que traz eficiência à execução de política pública.

Em contrapartida, a ausência de vontade política pode levar à oposição à execução de ações adequadas às políticas públicas, levando a uma burocracia excessiva, ausência de diálogo e até mesmo à exclusão de certas organizações e segmentos da sociedade das políticas públicas.

Assim, a vontade política é um elemento essencial, e até mesmo determinante para a execução bem-sucedida da política pública, conseqüentemente, para a efetividade no atendimento da sociedade.

4.3 A QUALIFICAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIA MROSC

Outro tópico discutido foi a capacitação dos participantes no desenvolvimento de políticas públicas por meio do MROSC. Também foi consenso nas entrevistas e questionários que as instituições precisam se qualificar, especialmente as organizações da sociedade civil que empregam recursos públicos para implementar políticas públicas.

De acordo com os entrevistados, a qualificação se refere principalmente à competência técnica dos profissionais das OSC para planejar, executar e avaliar a política pública a ser renovada. O planejamento inclui a interação com a Administração Pública para atender aos critérios estabelecidos pela norma.

Com já relatado, planejar a execução de política pública utilizando recurso público envolve cumprimento de requisitos legais previstos na lei 13.019/2016 e no Decreto 37.843/2021. Nos termos de fomento, quem apresenta a proposta, com o planejamento detalhado da política pública que será executada é a OSC. O planejamento da OSC deve estar consubstanciado em um plano de trabalho, com detalhamento minucioso do trabalho que será desenvolvido, incluído todos os itens que serão contratados, cronograma físico-financeiro, valores por cada item e cada serviço, ou seja, todo o detalhamento das metas e dos resultados esperados.

Na verdade, os detalhes da burocracia a ser vencida pela Administração Pública e pela organização da sociedade civil é grande. O entrevistado 06 (Coordenador de Unidade) que analisa plano de trabalho nos forneceu um checklist dos procedimentos internos da Secretaria que antecedem à contratação da OSC via MROSC:

- 1. Plano de Trabalho entregue pela OSC, cabendo ao Gabinete tramitar para a área técnica analisar;**
- 2. Emissão de Nota Técnica pela Secretaria quanto às políticas públicas da Pasta (cumprimento do Decreto 39.610/19 e da LODF);**
- 3. Despacho da Subsecretaria (área técnica) para as Unidades, requerendo:**
 - a) Encaminhamento do Ofício de Habilitação para a OSC, solicitando sua documentação;**
 - b) Análise quanto às vedações, bem como consulta SIGGO e CEPIM da Entidade - Observar determinações da CGDF;**
 - c) Ditames legais para a formalização do Termo de Fomento;**

- d) **Exame da compatibilidade dos custos indicados no plano de trabalho com os valores praticados no mercado – rigorosa pesquisa de preço pela Administração Pública;**
- e) **Desde o início e, principalmente após a assinatura do Termo, o monitoramento quanto à execução da parceria, orientando os gestores quanto a isso.**
 - 4. **Reunião com a OSC para o alinhamento e orientações;**
 - 5. **Solicitação dos orçamentos e fazer a Planilha Orçamentária, Pesquisa de Preço;**
 - 6. **Encaminha-se para a OSC para que aprove a planilha de custo e o plano de trabalho;**
 - 7. **Incluir Portarias (Gestor e Monitoramento), Minuta do Termo, do Extrato, Ofício BRB e demais documentos;**
 - 8. **Solicitar Disponibilidade Orçamentária e incluir Parecer Técnico.**
 - 8. **Assinatura do termo de fomento e designação da comissão gestora para acompanha e execução do objeto contratado.**

Diante do detalhamento da norma que deve ser cumprido pela Administração e pela OSC, qual a maior dificuldade relatada? O entrevistado 02 (Coordenador de Unidade) que analisa plano de trabalho, sintetiza:

- 1) no plano de trabalho apresentado pela OSC: ausência de formulação de metas e resultados reais, propostas de contratação de itens desnecessários e sem justificativa, itens com preços muito elevados e pagamento de recursos humanos com valor muito alto e com grande representatividade frente à política pública a ser fomentada;
- 2) quanto à execução do fomento, após contratação: movimentação de recursos sem autorização da Administração e sem cumprir a forma prevista em lei, não execução de todos os itens contratados, alterações do plano de trabalho sem autorização da Administração, ausência ou atraso na prestação de contas e prestação de contas sem cumprir os requisitos da norma.

Também foi questionado aos entrevistados sobre a qualificação dos servidores na Administração Pública para trabalhar com o MROSC. O Secretário da Pasta afirmou que *“a qualificação traz segurança, proteção aos gestores e qualidade na política pública que será desenvolvida”* e completou afirmando que *“qualificação técnica sempre é uma busca da Secretaria”*.

Sobre a qualificação dos servidores, o Chefe de Gabinete da Secretaria de Esporte foi categórica ao afirmar que: “o treinamento que foi dado à equipe da Secretaria foi fundamental para melhorar as análises dos planos de trabalho e para aprimorar o acompanhamento da execução do contrato.” E completou dizendo que: “*o treinamento deveria ser condição para a OSC ser contratada, porém, a lei não exige... Estamos trabalhando na possibilidade da Secretaria promover um treinamento das OSC.*”

A qualificação traz segurança jurídica à Administração e, como consequência natural, protege os gestores dos órgãos de controle, como a Controladoria Geral. Não basta que a política pública seja desenvolvida, é necessário eficiência, transparência e qualidade na entrega da política pública. Quando estes atributos são preenchidos todos ganham, o gestor público, a comunidade beneficiária da política pública e a OSC.

É certo que a qualificação confere à OSC maior credibilidade, tanto perante a sociedade quanto em relação à Administração Pública. Essa confiança é essencial para estabelecer parcerias e colaborações. Organizações bem qualificadas tendem a adotar práticas de gestão mais transparentes e responsáveis, essencial para a boa governança e uma garantia de que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e que os objetivos sociais sejam atingidos.

Quando a qualificação envolve formação em gestão e aperfeiçoamento das práticas, a organização sai fortalecida e capacitada para ações mais complexas, trazendo inovações e melhorias para a instituição. Neste raciocínio, parlamentares buscam instituições qualificadas, experientes e capacitadas para destinar emendas parlamentares, foi o que afirmou o Deputado Distrital PEPA:

“diariamente somos apresentados a vários projetos sociais, às vezes muito bons, porém, observo se a instituição tem experiência, se já desenvolveu projeto semelhante, se é reconhecida como instituição séria, só após a confirmação penso em destinar recursos pública para aquela política social.”

Por outro lado, o Coordenador de Unidade de Controle Interno da Controladoria Geral do Distrito Federal, entrevistado 6, reconheceu que “*faltam às instituições um nível de qualificação mínima, razoável, que dê qualquer tranquilidade aos órgãos de controle... por isso, sempre que observamos em nossas auditorias uma deficiência no*

treinamento dos servidores do órgão a gente aponta, objetivando a qualificação dos servidores.”

Pelo exposto, observamos a maturidade do legislador expresso no artigo 5º do Decreto Distrital 37.843/2016, ao exigir a: “*capacidade técnica e operacional para executar política pública*”. Antes de implementar políticas públicas, a Administração Pública deve avaliar seus limites em termos de número de funcionários, formação, qualificação e equipamentos. Seria uma habilidade estatal, conforme definido por Skocpol (1985), como uma habilidade da burocracia na realização de metas oficiais, mesmo em face de resistência ou situações desfavoráveis.

Embora Wu, Ramesh e Howlett destaquem que a capacidade para políticas públicas⁸ de um governo ou organização seja influenciada por fatores externos como a estrutura institucional e o contexto político, eles não explicam como as habilidades e recursos disponíveis são ou colocados em ação para produção de políticas públicas.

As mudanças nas interações entre Estado, sociedade e mercado possibilitam uma perspectiva de gestão de políticas públicas como um processo coletivo de ação, envolvendo diversas participantes em interações dinâmicas ao longo do tempo, controladas por instrumentos (LASCOUMES; LES GALÈS, 2007). Neste cenário, a abordagem relacional empregada no nível meso nos permite examinar os processos de ativação de capacidades por meio dos arranjos de implementação. Essas estruturas relacionais englobam os vários participantes envolvidos na execução de uma política pública, estruturadas pelos mecanismos que estabelecem a coordenação específica (PIRES; GOMIDE, 2018).

Os arranjos de implementação indicam quem são os participantes, suas funções e como se relacionam na criação de ações governamentais específicas. Eles simbolizam o ponto onde as decisões e ações do governo se cruzam com os agentes políticos, sociais e econômicos, gerando impasses, barreiras, lições ou inovações na implementação de políticas públicas.

Esses arranjos, com suas configurações particulares de atores e instrumentos, podem apresentar uma grande variação, não apenas

⁸ Do original: policy capacity

entre diversas áreas de políticas públicas, mas também ao longo do tempo e em diversos territórios. Contudo, essa flexibilidade é restrita pelo contexto político-institucional e pelas habilidades disponíveis. O contexto político-institucional estabelece uma estrutura mais abrangente para os arranjos de implementação, enquanto as habilidades prévias, tais como recursos e competências, afetam as chances dessas constituições definidas em cada situação particular. (GOMIDE; PIRES, 2014; MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2019).

Seguimos a sugestão dos autores para compreender os objetivos da política pública em questão, ensinando que o passo a passo, iniciando por *“mapear os arranjos de implementação da política pública. Isso significa identificar e analisar os diferentes atores envolvidos no processo de implementação, como burocratas, políticos, membros da sociedade civil e do setor privado. Além disso, é crucial identificar os instrumentos utilizados, em cada momento, para coordenar e regular as interações entre esses atores.*

Nesta linha de raciocínio, identificamos e analisamos os principais atores envolvidos na MROSC (Administração Pública, organizações da sociedade civil e órgãos de controle), concluindo que exercem funções essenciais para a aplicação do MROSC, porém, carecem de amadurecimento e qualificação para a efetiva qualidade da aplicação de recursos públicos.

Assim, o próximo passo, após *“mapeados os arranjos de implementação, é necessário avaliar as capacidades acionadas por esses arranjos. Isso pode incluir recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis, bem como as competências e habilidades dos atores estatais envolvidos”*.

Retomando os quadros analíticos do capítulo II, após uma análise minuciosa dos processos listados a seguir e das entrevistas associadas a esses processos, conseguimos chegar a uma conclusão final por meio das observações das variáveis científicas, confirmando ou refutando nossas hipóteses de pesquisa.

Tabela 6 – Termo de Colaboração:	
Processo sei:	00220-00000615/2021-10

OSC:	Instituto Axiomas
Objeto:	Execução de projeto pedagógico voltado para o desporto educacional, participação e rendimento, nos Centros Olímpicos e Paraolímpicos localizados nas Regiões Administrativas do Riacho Fundo I, Samambaia e São Sebastião
Valor:	R\$ 9.323.062,56 (nove milhões, trezentos e vinte e três mil, sessenta e dois reais e cinquenta e seis centavos)

Fonte: <https://www.dodf.df.gov.br> e <https://esporte.df.gov.br/convenios/>

Tabela 7 – Termo de Fomento:	
Processo sei:	Nº 83/2023
OSC:	00220-00007141/2023-91
Objeto:	Cerrado Livre
Valor:	Fomentar a realização do projeto Circuito Candango de Corridas de Rua, executado no período compreendido entre 15/12/2023 a 29/02/2024

Fonte: <https://www.dodf.df.gov.br> e <https://esporte.df.gov.br/convenios/>

Tabela 8 – Termo de Fomento:	
Processo sei:	00220-00007297/2023-71
OSC:	Instituto Bombeiros de Responsabilidade Social - IBRES
Objeto:	fomentar a realização do projeto Olimpíadas e Paraolimpíadas Internas dos COPS DF, executado no período compreendido entre 15/12/2023 a 25/02/2024
Valor:	R\$ R\$ 596.709,73 (quinhentos e noventa e seis mil, setecentos e nove reais e setenta e três centavos)

Fonte: <https://www.dodf.df.gov.br> e <https://esporte.df.gov.br/convenios/>

Ao examinarmos os processos referenciados, nosso objetivo é responder às questões dos quadros analíticos referenciados, classificando-os como: 1- Péssimo; 2 -Bom; 3 – Regular; 4 - Excelente. É crucial destacar que a atribuição de notas e percepções está ligada às entrevistas e questionários realizados. Empiricamente, reforça-se a atualização e a qualificação das manifestações, despachos, documentos, recomendações, pedidos de ajustes e documentos.

Quadro analítico 4 – Maturidade Institucional

		Adm. Pública	Sociedade Civil	Órgãos de Controle
Contrato 1	Maturidade institucional	Regular	Bom	Excelente
	Qualificação	Excelente	Bom	Excelente
	Vontade política	Excelente	Excelente	Não há dados para mensurar
Contrato 2	Maturidade institucional	Excelente	Regular	NÃO há manifestação no processo
	Qualificação	Regular	Bom	NÃO há manifestação no processo
	Vontade política	Excelente	Excelente	Não há dados para mensurar
Contrato 3	Maturidade institucional	Excelente	Excelente	NÃO há manifestação no processo
	Qualificação	Regular	Regular	NÃO há manifestação no processo
	Vontade política	Excelente	Excelente	Não há dados para mensurar

Observa-se uma excelente maturidade institucional dos atores envolvidos no MROSC, com destaque para a Administração Pública, que tem avançado em seu conhecimento sobre o tema conforme avança na sua especialização, o trabalho diário com o tema e as observações e recomendações dos órgãos e controle têm tornado os servidores mais especialistas.

Já a qualificação, ficou abaixo da média para as instituições, indicando uma necessidade de treinamento do seu corpo técnico. A qualificação da Administração Pública ganhou destaque justamente pela especialização e uma maior disposição dos dirigentes em treinar seu corpo técnico. A este respeito, também foi citada a Escola de Governo do Distrito Federal, que é competente em oferecer treinamentos aos servidores. Quanto aos órgãos de controle,

analisando os processos citados, não foi possível mensurar a qualificação, uma vez que os processos não haviam sido auditados e nem existia uma manifestação conclusiva.

Apesar da impossibilidade de análise quantitativa da vontade política, tudo indica que a excelente interação entre os atores fez com que as parcerias fossem firmadas. A vontade política fica evidente nos arranjos político-institucionais formados para a formatação da parceria e a execução da política pública. Sem a vontade política, a parceria e a execução da política pública provavelmente não ocorreriam.

Quadro analítico 5 – Avanços				
		Adm. Pública	Sociedade Civil	Órgãos de Controle
Contrato 1	Visão geral do MROSC	Excelente	Bom	Regular
	Principais problemas	Capacidade operacional	Qualificação	Qualificação
	Principais avanços	Entregando mais políticas públicas via MROSC	Mais parceiras da administração com contribuição efetiva na entrega da política pública	Uma compreensão e visão mais ampla da necessidade das instituições na entrega da política pública
Contrato 2	Visão geral do MROSC	Excelente	Bom	NÃO há manifestação no processo
	Principais problemas	Capacidade operacional	Qualificação	Qualificação
	Principais avanços	-	-	-
Capítulo 3	Visão geral do MROSC	-	-	-
	Principais problemas	Capacidade operacional	Qualificação	Qualificação
	Principais avanços	-	-	-

Os avanços foram perceptíveis na análise quantitativa, frente ao volume de recursos financeiros empregados pelo Distrito Federal para

as parcerias via MROSC e na Secretaria de Esporte. Qualitativamente falando, podemos inferir que houve avanços no desenvolvimento da capacidade operacional da Secretaria e na qualificação dos servidores, já que as instituições necessitam de mais qualificação e treinamento.

Quadro analítico 6 – Cumprimento de Metas				
		Contas aprovadas	Contas aprovadas com ressalva	Contas rejeitadas
Contrato 1	Resultado	-	Sim	-
	Cumprimento das metas	Sim	-	-
	Satisfação	Sim	-	-
Contrato 2	Resultado	*		
	Cumprimento das metas	Sim	-	-
	Satisfação	Sim	-	-
Capítulo 3	Resultado	*	Sim	-
	Cumprimento das metas	Sim	-	-
	Satisfação	Sim	-	-

*A OSC apresentou a prestação de contas dentro do prazo, contudo, a Secretaria não a analisou (está dentro do período de análise). No que diz respeito ao alcance de metas e ao nível de satisfação, os termos de fomento 1 e 2 não tiveram suas prestações de contas examinadas. No entanto, os relatórios dos gestores dos contratos indicaram o cumprimento total das metas e o nível de satisfação.

Quanto às metas, há evidência de que foram cumpridas integralmente. Repisamos que a análise do plano de trabalho e a execução do contratado está fundamentado em metas e resultados. No caso, há manifestação expressa dos fiscais dos contratos de que todas as metas foram cumpridas integralmente, como a exemplo, público estimado e grau de satisfação elevado.



5

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta última parte do estudo, retoma-se os objetivos específicos, procurando respondê-los à luz dos dados analisados na quarta parte. Também se apontam algumas possíveis contribuições pedagógicas, bem como as limitações e sugestões de temas futuros. Por fim, apresentam-se algumas considerações finais em relação a este estudo.

Como constatado, no Distrito Federal, a lei do MROSC é uma realidade celebrada, acompanhada anualmente de uma progressão no volume de recursos empregados, saindo de 48 milhões de reais em 2019 para 90 milhões de reais em 2024:

Tabela 9 – Gastos com MROSC			
Ano	Gasto com MROSC no DF	Ano	Gastos com MROSC na Secretaria de Esporte do DF
2019	R\$ 268.585.402,01	2019	R\$ 48.398.746,03
2020	R\$ 324.327.106,94	2020	R\$ 26.824.066,02
2021	R\$ 429.756.558,67	2021	R\$ 32.701.652,19
2022	R\$ 402.639.556,01	2022	R\$ 59.623.967,16
2023	R\$ 539.169.313,60	2023	R\$ 70.634.584,10
2024	R\$ 462.722.414,90	2024	R\$ 90.389.670,03

Fonte: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/detalhamento>
<https://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/emendas-parlamentares>

Empiricamente, demonstrou-se que a lei do MROSC representa um progresso no estímulo às políticas públicas e atua como um componente de organização dos arranjos político-institucionais. A interação e a colaboração entre as instituições públicas na elaboração, implementação e avaliação de políticas estão diretamente ligadas à lei do MROSC.

Nesta perspectiva, a legislação representa um progresso notável na regulação das relações e arranjos institucionais entre a

Administração Pública, as entidades civis, os Deputados Distritais e as órgãos de controle. Ao definir orientações precisas para a parceria, o objetivo é fomentar a transparência, eficácia e responsabilidade, esclarecendo os componentes organizacionais na implementação de políticas públicas pela OSC. Isso também reflete suas perspectivas, que resumimos a seguir:

- 1. Transparência nas ações das OSCs e na utilização de recursos públicos, permitindo a fiscalização ativa da população e dos órgãos de controle;**
- 2. Fomento à participação social no processo de formulação e execução de políticas públicas, o que permite ouvir a sociedade civil, através das OSCs, que estão mais próximas às questões locais;**
- 3. Normatização do acesso a recursos públicos pelas OSCs, o que veio fortalece-las e aproxima-las da Administração Pública, dos Distritais e da comunidade;**
- 4. Parcerias das OSCs com o Estado, levando políticas públicas a locais antes inacessíveis, ampliando o volume de recursos e de ações sociais alinhadas às necessidades locais.**

O MROSC também teve um impacto positivo na Administração Pública, que demonstra total interesse em contar com a parceria das OSCs para formular políticas públicas. A Administração emprega toda a estrutura, conhecimento e competência técnica do OSC para levar políticas públicas a locais e segmentos anteriormente inacessíveis. Os benefícios não se limitam a isso. A Administração também se beneficia da inovação, do envolvimento social e do atendimento às necessidades específicas da comunidade.

É a Administração pública utilizando o MROSC como uma oportunidade para tornar suas políticas públicas mais inclusivas, eficazes e transparentes, ao mesmo tempo em que fortalece a participação da sociedade civil na governança e na promoção do bem-estar social, a lei é celebrada pelas instituições como um grande avanço.

O Deputado Distrital compartilha interesses semelhantes com a Administração Pública na implementação de políticas públicas através do MROSC. Ele também tem a intenção de empregar o saber, a inovação e intensificar a contribuição da sociedade civil. No entanto, um interesse de maior relevância é a capacidade de aplicação de políticas

públicas, escolhendo o segmento social e a entidade que será beneficiada com recursos orçamentários.

Esta ação traz relevância ao Distrital em determinado seguimento social, melhora sua articulação política com grupos sociais e alinha suas prioridades com as prioridades governamentais e a necessidade da comunidade, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e em benefício da população.

Os órgãos de controle repousam seu interesse tanto na entrega da política pública quanto na própria norma em si. Para a Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF) e para o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), a lei do MROSC veio substituir os antigos convênios que eram celebrados entre o ente público e o privado, porém, com grande dificuldade em cumprir as formalidades da prestação de contas.

O MROSC, afirmou o técnico do TCDF, *“trouxe uma maior organização, com uma metodologia de execução mais pragmática...”* em que a Administração Pública passou a focar nas metas e nos resultados, deixando em segundo plano a prestação de contas financeiras, porém, *“ainda enfrentam problemas na execução e na prestação de contas como manda a lei”*.

Assim, os órgãos de controle aparecem como atores centrais e cruciais para a supervisão das parcerias formadas. O controle tem a responsabilidade de garantir o cumprimento das leis e regulamentos que regem as parcerias, assegurando a transparência, eficiência e legalidade na utilização de recursos públicos. Com o MROSC, o foco do controle passa a ser o resultado esperado e alcançado, garantindo a entrega da política pública com o máximo de aproveitamento.

Quando partimos para a parte empírica e prática do trabalho, com entrevistas, questionários e análise de três contratos da Secretaria de Esporte e Lazer do Distrito Federal, buscamos extrair algumas variáveis como, maturidade institucional, qualificação, vontade política, visão geral do MROSC, principais problemas, principais avanços e o cumprimento das metas e resultados, os quais confirmamos parcialmente nossa investigação.

Nossa hipótese de pesquisa partiu do pressuposto que a lei do MROSC atua como elemento organizador dos arranjos político-institucionais necessários para eficiência da execução das políticas públicas pelas OSCs, mas a sua eficácia varia positivamente à medida

em que variam positivamente as condições institucionais dos atores envolvidos no processo, em especial, maturidade institucional, qualificação de recursos humanos e vontade política interna.

Nas entrevistas, questionários e análise dos processos há uma forte indicação que a lei veio trazer uma organização procedimental para a execução de política pública, estabelecendo os atores envolvidos (Administração Pública, OSC, Deputados Distritais e órgãos de controle) e as suas relações entre si, sempre visando a implementação e operacionalização de políticas governamentais, trazendo uma resposta eficiente à população.

Assim, existem fortes indícios que a eficácia na implementação da política pública e dos arranjos político-institucionais tende a aumentar à medida que as condições institucionais dos atores envolvidos melhoram, especialmente no que diz respeito à maturidade institucional, à qualificação dos recursos humanos e à presença de uma forte vontade política.

Ou seja, a eficácia e os arranjos estão diretamente relacionados aos atores envolvidos na entrega da política pública. Neste aspecto, a maturidade institucional tem relação com a experiência da instituição, seu tempo de existência, seu desenvolvimento e a sua capacidade de operar de forma eficaz e eficiente o MROSC, adaptando-se às mudanças e desafios do ambiente em que está inserida.

O conceito interage com todos os atores, em que é avaliada a estrutura organizacional, com clareza de atribuições e responsabilidades, as práticas estabelecidas, as experiências aprendidas e empregadas, sempre em busca de melhorias, e a gestão de recursos humanos, financeiros e materiais.

Neste aspecto, observamos que as instituições que operam o MROSC são maduras e capazes para efetivar política pública, até mesmo por uma exigência da norma, que exige das OSC o mínimo de 2 anos de CNPJ ativo e experiência com a execução de política pública semelhante a que será fomentada e exige da Administração Pública a capacidade técnica e operacional para operar a lei do MROSC.

Quanto aos quesitos maturidade e qualificação, ressaltamos a preocupação da Controladoria Geral ao afirmar que *“nos preocupa mais quando há mudança de governo ou uma mudança nos dirigentes das Secretarias, em que há uma rotatividade de servidores,*

sendo nomeado servidores inexperientes e com pouca qualificação... Neste caso, sempre recomendamos aos dirigentes um cuidado especial em treinar os novos servidores."

Outra questão abordada, foi a qualificação das instituições. Tornou-se evidente que a qualificação não necessariamente tem relação com a maturidade da instituição. A qualificação tem relação direta com treinamento dos recursos humanos para compreender a lei do MROSC, entender a política pública que será desenvolvida e cumprir os requisitos legais, o que traz segurança jurídica e eficiência na entrega da política pública.

Logo, investir na qualificação das equipes que compõem as instituições é vital. Profissionais capacitados são mais eficientes e aptos a enfrentar os desafios e buscar soluções inovadoras, além de serem mais motivados a melhorar a entrega da política pública. A este respeito, importante reforçar uma unanimidade, a necessidade de melhorar a qualificação das organizações da sociedade civil que executam políticas públicas via MROSC. Uma saída, seria a própria Administração Pública investir em treinamentos para as instituições que queiram firmar parcerias com o poder público via MROSC.

Por fim, há constatação que a vontade política é vital para que os arranjos político-institucionais sejam implementados com harmonia e efetividade no fomento às políticas públicas. A disposição e o comprometimento daqueles que ocupam posições de liderança e poder para priorizar a formulação e a execução de políticas públicas é essencial para a lei do MROSC.

A vontade política traz uma maior propensão para alinhar recursos, mobilizar parcerias e motivar equipes em torno de objetivos comuns. Tudo gera um ambiente favorável ao diálogo entre os atores do MROSC, fundamental ao fomento de políticas públicas que sejam viáveis tecnicamente e socialmente legitimadas.

Como afirmado pelo parlamentar entrevistado, *"a vontade política ajuda a enfrentar e superar obstáculo e resistências que frequentemente batem em meu gabinete"*. A determinação política ajuda a construir consenso e promover a adesão necessária para que os fomentos sejam executados com a segurança jurídica necessária.

Por outro lado, sem vontade política não há articulação e diálogo, e como consequência, as políticas públicas não são executadas via

MROSC. Observamos isso nas entrelinhas das entrevistas e o Deputado Distrital deixou explícito ao dizer que *“estou alinhado às Secretarias que executo os fomentos, temos bom relacionamento governamental e político, não tenho dificuldade... agora, tem colegas de bancada que não executa nenhum fomento por falta de alinhamento ao Governo e falta de relacionamento político com a Secretaria, não tem diálogo...”*

É possível perceber que, quando os atores do MROSC não se comprometem com os arranjos político-institucionais, há um risco elevado de que o MROSC não funcione efetivamente e que políticas públicas importantes sejam descontinuadas ou não executadas. Assim, vontade política não apenas facilita a coordenação entre os diferentes atores e a alocação de recursos, mas também é vital para a construção de um ambiente de confiança e colaboração.

Podemos resumir que a vontade política se mostrou crucial para garantir que os arranjos político-institucionais sejam implementados e ajustados de acordo com as políticas públicas do Governo, a necessidade da população e a realidade do contexto social e econômico.

Por fim, o MROSC é uma colaboração que promove interesses mútuos, em que todos saem beneficiados. A Organização da Sociedade Civil (OSC) é fortalecida e cumpre o propósito de sua existência. A população é beneficiada com a política pública, o Deputado Distrital tem acesso e consegue levar a política pública ao segmento social escolhido, a Administração desempenha seu papel social de promoção de políticas públicas, enquanto os órgãos de controle verificam se a política pública está sendo entregue ao Cidadão de maneira eficaz e dentro da lei.

Com o objetivo de aprimorar a implementação de políticas públicas por meio do MROSC, fornecendo serviços e produtos de qualidade e resguardando os dirigentes e servidores contra possíveis irregularidades, mesmo que por culpa, acreditamos ser fundamental dar atenção especial à variável mais destacada em nosso estudo: a qualificação e o treinamento.

Logo, ter a correta compreensão dos normativos que fundamentam o MROSC é de suma importância para todos os atores, buscando-se transparência e responsabilidade na utilização de recursos públicos, aprimorando a gestão por competência (com atores qualificados e com a expertise necessária para operar com o MROSC),



além disso, passando pela análise de projetos, na execução do contrato e finalizando na prestação de contas, com parcerias seguras e necessárias para o fortalecimento da sociedade civil, levando segurança jurídica a todos os operadores do MROSC.





REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

Almeida, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a federação**. Rev. Sociol. Polit., n° 24, p. 29-40, June 2005.

Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2551/1/Livro_Gestão%20de%20Políticas%20Públicas%20de%20Direitos%20Humanos%20_Coletânea.pdf. Acesso em: 04 nov. 2024.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n° 1, p. 43, jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/abstract/?lang=pt> Acesso em: 18 mai. 2024.

Bauer, M. Galvao, T. Pierce, A. **A relação entre o terceiro setor e o poder público: análise da política de combate à extrema pobreza no município de Osasco**. In: CLAD, 2013, Montevideo. XVIII Congresso Internacional Clad. Montevideo: CLAD, 2013.

BAUER, M; LOTTA, G; GALVÃO, M. C. P. **Novos arranjos institucionais para a gestão de políticas públicas: O Programa Brasil sem Miséria**. Artigo apresentado no XVI IRSPM – The International Research Society for Public Management Conference. Roma - Itália, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **2ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 684 de 07 de outubro de 2015**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5df4ce6d-5254-486a-978d-83750959db17>> Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **3ª reunião da Comissão Mista da Medida Provisória nº 684 de 14 de outubro de 2015**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/aa4598e9-0b18-4ed4-9532-2e158f094c2f>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia

Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **Lei 9.790, de 23 de março de 1999: Lei das OSCIP's**. Brasília, DF: Senado, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 11 mai. 2024.

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, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei no 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília, DF, 2015b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art1> . Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm#:~:text=L9790&text=LEI%20No%209.790%2C%20DE%2023%20DE%20MAR%3%87O%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20de,Parceria%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. **LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. 2016. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria%02interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **PARECER PRELIMINAR N° /2023 Projeto de Lei n° 612/2023.** Da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças ao Projeto de Lei n° 612, de 2023, que “Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2024-2027”. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/documents/5744638/26355713/DCL+n%C2%BA+221%2C+de+11+de+outubro+de+2023.pdf/5865960e-1559-f8ba-dc71-3ddadcb1a987?version=1.0&t=1696980635556#Comunicados%20-%20Legislativos%20/2023>>. Acesso em: 22 out. 2024.

Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas - avanços e tendências / organizado por Alexandre Gomide e André Marengo. Brasília: Enap, 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf>. Acesso em: 22 out. 2024.

Capacidades estatais: avanços e tendências / organizado por Alexandre Gomide e André Marengo. -- Brasília: Enap, 2024. 99 p. -- (Cadernos Enap, 133). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2024.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Porto Alegre: Artmed, 2007.

Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 04 nov. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2002.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n° 37.843, de 13 de dezembro de 2016. Regulamenta o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Estadual e as organizações da Sociedade Civil, previsto na Lei Federal n° 13.019, de 31 de julho de 2014.** Distrito Federal: Câmara Legislativa, 2016. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dafaadb15ff3452f82afc4390b5ee432/Decreto_3743_13_12_2016.html . Acesso em: 06 mai. 2024.

FERRAREZI, E. **Organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP:** a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2001b. 108 p.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2014. 385 p. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 11 mai. 2024.

JESUS, P. R. R. **Codificação do direito.** 2011. Disponível em: <<http://www.artigojus.com.br/2011/06/codificacao-do-direito.html>>. Acesso em: 14 out. 2024.

LOPEZ, Felix *et al.* **A Interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis.** MONTEIRO, Leonardo *et al.* *In:* Brasil em desenvolvimento 2014: estado, desenvolvimento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. Cap. 15, p. 337. v. 2.

MEDEIROS, R. de S.; MACHADO, N. F. **O novo marco regulatório das organizações da sociedade civil e uma nova agenda de pesquisa sobre as relações entre os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil e os gestores públicos.** Revista de Ciências Sociais, nº 46, p. 24, jan/jun. 2017.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** RAP, Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 mai. 2024.

NOGUEIRA, Ana Paula Pedrosa de Lima *et al.* **Manual MROSC DF: gestão de parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Brasília: GDF, 2018.

OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR. **Definições de ONG – OS – OSC – OSCIP.** Disponível em: <<http://observatorio3setor.com.br/o-3-setor-2/legislacao/>>. Acesso em: 15 out. 2024.

OLIVEIRA, M. J. C. **Cidadania e terceiro setor.** Revista Imes, São Caetano do Sul, jan./jun. 2002.

OYAKAWA, Tatiane. **O papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nas políticas públicas a partir da perspectiva do Estado.** Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2016. p.10.

Pires, R. e Gomide, A. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento.** IPEA, no prelo, 2013.

R: Epstein, Lee. Pesquisa empírica em direito [livro eletrônico] :**as regras de inferência** / Lee Epstein, Gary King. - São Paulo: Direito GV, 2013. -- (Coleção acadêmica livre) 7 Mb; PDF Título original: The rules of inference. - Vários tradutores. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/963518b6-c0ab-4cf7-acc1-a5aa2b2f84ea/content>. Acesso: 12 out. 2024.

SIQUEIRA, Jairo. Artigo. **O Modelo de Maturidade de Processos: como maximizar o retorno dos investimentos em melhoria da qualidade e produtividade.** 2005. p. 7. Disponível em: https://www.ibqn.com.br/htm_artigos_links/Jairo_Siqueira_Modelo_de_Maturidade_de_Processos.pdf. Acesso em: 13 mai. 2024.

STORTO, Paula Raccanello. **Questões de impacto federativo decorrentes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Lei nº 13.019/2014.** Revista de Direito do Terceiro Setor: RDTTS, v. 10, n. 20, jul/dez. 2016, p. 83. Disponível em: <https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Questoes-deimpacto-federativo-decorrentes-do-MROSC-e-a-lei-13.019.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2024.

WOLFFENBÜTTEL, A. **O que é marco regulatório.** 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23 Acesso em: 14 out. 2024.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE A

Questionário elaborado pelo autor e usado como base para a sua dissertação.

- 1) Seu nome, idade, cargo, cargo em comissão atual (se for o caso), trabalha ou trabalhou com MROSC, por quanto?
- 2) O MROSC atua como elemento contributivo efetivo para a execução das políticas públicas na área social, particularmente a de esportes?
- 3) Considere que, para o desenvolvimento de política pública fundamentado no MROSC, as instituições envolvidas (administração pública, organização da sociedade civil e órgão de controle) são influenciados por arranjos político-institucionais (estruturas organizacionais, mecanismos e processos adotados pelos governos e instituições para formular, implementar e avaliar políticas públicas). Neste raciocínio, a maturidade, a qualificação e a vontade política das instituições influenciam?
- 4) Qual a visão do MROSC para a Administração Pública?
- 5) Qual a visão do MROSC para a organização da sociedade civil?
- 6) Qual a visão do MROSC para os órgãos de controle?
- 7) Quais os principais problemas e avanços do MROSC na visão da Administração Pública?
- 8) Quais os principais problemas e avanços do MROSC na visão da organização da sociedade civil?
- 9) Quais os principais problemas e avanços do MROSC na visão dos órgãos de controle?

Roteiro das entrevistas elaborado pelo autor e usado como base para a sua dissertação.

1. Seu nome, cargo e qual a sua relação/ experiência com o MROSC?
2. Nos locais onde você trabalhou com MROSC, a lei tem contribuído para o desenvolvimento de políticas públicas?
3. Considerando os arranjos políticos institucionais para o desenvolvimento de política pública via MROSC, a vontade política é relevante?
4. Sobre as OSCs, como os parlamentares selecionam e quais os critérios, para fomentar a política pública que será desenvolvida?
5. As OSC estão maduras e qualificadas para executar política pública via MROSC?
6. As Secretarias maduras e qualificadas para executar política pública via MROSC?
7. A Secretaria executa toda emenda parlamentar destinada a determinada OSC?
8. Qual a visão do órgão de controle sobre a MROSC?
9. O Tribunal está preparando e treinado para fiscalizar a contratação via MROSC?
10. Qual a sua visão sobre a destinação de emenda parlamentar diretamente para as OSC, há transparência, há benefícios para a política pública a ser desenvolvida e para o cidadão?
11. Há transparência no MROSC?
12. Quais as vantagens e as desvantagens do MROSC?



idp

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO