

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Especialização em Auditoria Financeira

Max Alves Malvar

Expectativas das Organizações do Terceiro Setor e do Poder Público Frente à Implementação do MROSC em Salvador/BA

Brasília, DF
2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador da Especialização em Auditoria Financeira

Max Alves Malvar

Expectativas das Organizações do Terceiro Setor e do Poder Público Frente à Implementação do MROSC em Salvador/BA

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial de obtenção do certificado de Especialista em Auditoria Financeira.

Prof(a). Orientador(a):
Heitor Silveira Freitas

Brasília, DF
2024

CIP – Catalogação na Publicação

Alves Malvar, Max.
AM262e Expectativas das Organizações do Terceiro Setor e do Poder Público após a implementação do MROSC no município do Salvador/BA / Max Alves Malvar; orientador Heitor Silveira Freitas. -- Brasília, 2024.
30 p.

Monografia (Graduação - Especialização em AuditoriaFinanceira) -- Universidade de Brasília, 2024.

1. A expectativa das Organizações do Terceiro Setor e do Poder Público após a implementação do MROSC no município doSalvador/BA. I. Silveira Freitas, Heitor, orient. II. Título.

Max Alves Malvar

Expectativas das Organizações do Terceiro Setor e do Poder Público Frente à Implementação do MROSC em Salvador/BA

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial de obtenção do certificado de Especialista em Auditoria Financeira.

_____

Prof. Heitor Silveira Freitas
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

_____

Prof. Doutor. Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

BRASÍLIA
2024

AGRADECIMENTOS

Este trabalho de conclusão de curso não teria sido possível sem o apoio e a contribuição de várias pessoas e instituições. Em primeiro lugar, gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu orientador, Professor Heitor Silveira Freitas, da Universidade de Brasília, pela orientação, paciência e valiosas contribuições ao longo deste processo.

Gostaria de agradecer à Prefeitura da Cidade de Salvador, Bahia, especialmente à Controladoria Geral do Município de Salvador (CGM), pelo suporte institucional e pela oportunidade de realizar este trabalho. Agradeço também a todos os colegas e superiores da CGM pelo incentivo e colaboração.

Um agradecimento especial a todas as pessoas ligadas às secretarias da Prefeitura de Salvador e às Organizações da Sociedade Civil (OSC) que gentilmente se dispuseram a participar das entrevistas e forneceram informações essenciais para a realização deste estudo.

Por fim, agradeço à minha família e amigos pelo apoio incondicional, paciência e compreensão durante o período de elaboração deste trabalho.

RESUMO

Nesta pesquisa, foram examinados os efeitos do MROSC sobre a relação entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) em Salvador, Bahia. Mais precisamente, foi analisado como a nova legislação relativa à segurança jurídica, à transparência, à eficiência e à eficácia do MROSC. Foram entrevistadas quatorze pessoas, entre gestores e operadores das OSC e do poder público. Desses questionários, concluiu-se que o MROSC traz avanços importantes na área, como a segurança jurídica e a transparência das parcerias, além de melhorar a comunicação e a cooperação entre o poder público e as OSC. Dessa forma, o MROSC é um marco para a renovação na relação entre as partes, mas existem desafios e questões que ainda precisam ser tratadas para garantir o sucesso desse processo, como a burocracia excessiva que muitas vezes desacelera a eficácia das ações. Muitos especialistas sugeriram a simplificação dos processos burocráticos, a digitalização de procedimentos que envolvem a coleta e a aplicação de recursos para otimização de processos. Também a capacitação de todos os profissionais envolvidos nas parcerias ao uso de sistemas integrados de monitoramento e avaliação, de acordo com diversas entrevistas, se mostra essencial. A fim de melhorar a compreensão e aplicação do MROSC, a criação de um manual simplificado e a oferta de capacitação técnica foram pontos para evolução. Desta forma, o MROSC, a despeito de significar um avanço especializado na formalização e regulamentação das parcerias entre o poder público e as OSC, ainda apresenta obstáculos que precisam ser superados, como os relacionados à burocracia e à formação constante. Uma eventual eliminação de tais entraves é essencial para que o potencial do MROSC seja atingido, o que repercutirá numa gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos e um consequente melhor atendimento às demandas sociais.

Palavras-chave: MROSC, Organizações da Sociedade Civil (OSC), segurança jurídica, transparência, eficiência, eficácia, parcerias, burocracia, capacitação profissional, monitoramento e avaliação, gestão de recursos públicos, comunicação.

ABSTRACT

In this research, the effects of the MROSC on the relationship between the public authorities and Civil Society Organizations (CSO) in Salvador, Bahia, were examined. More precisely, it analyzed how the new legislation relates to legal security, transparency, efficiency, and effectiveness of the MROSC. Fourteen people were interviewed, including managers and operators of CSO and public authorities. From these questionnaires, it was concluded that the MROSC brings significant advances in the area, such as legal security and transparency of partnerships, in addition to improving communication and cooperation between public authorities and CSO. Thus, the MROSC is a milestone for the renewal of the relationship between the parties, but there are challenges and issues that still need to be addressed to ensure the success of this process, such as excessive bureaucracy that often slows down the effectiveness of actions. Many experts suggested simplifying bureaucratic processes, digitizing procedures involving the collection and application of resources for process optimization. Also, training all professionals involved in partnerships in the use of integrated monitoring and evaluation systems, according to several interviews, is essential. To improve the understanding and application of the MROSC, many suggested creating a simplified manual and offering a technical training course. In this way, despite representing a specialized advance in the formalization and regulation of partnerships between public authorities and CSO, the MROSC still presents obstacles that need to be overcome, such as those related to bureaucracy and constant training. The eventual elimination of such barriers is essential for the potential of the MROSC to be achieved, which will result in more efficient and transparent management of public resources and consequently better meeting social demands.

Keywords: MROSC, Civil Society Organizations (CSO), legal security, transparency, efficiency, effectiveness, partnerships, bureaucracy, professional training, monitoring and evaluation, public resource management, communication.

LISTA DE TABELAS/DIAGRAMAS

Tabela 1 - Bloco de respostas dos grupos entrevistados 13

Tabela 2 - Antes/Depois da Lei nº 13.019/2014 15

Diagrama 1 – Participação da sociedade civil no ciclo de políticas públicas 16

Tabela 3 - Diferenças entre Termo de Fomento e Termo de Colaboração 18

SUMÁRIO

1. **INTRODUÇÃO** 10
2. **METODOLOGIA** 13
3. **REFERENCIAL TEÓRICO** 14
4. **ANÁLISE DOS RESULTADOS** 21
   - 4.1 **Grupo de Gestores do Setor Público do Município do Salvador** 21
   - 4.2 **Grupo de Gestores das OSC em Salvador** 22
   - 4.3 **Grupo Operacional do Setor Público do Município do Salvador** 23
   - 4.4 **Grupo Operacional das OSC em Salvador** 24
   - 4.5 **Outras Realidades** 25
5. **CONSIDERAÇÕES FINAIS** 26
6. **REFERÊNCIAS** 27
7. **ANEXOS** – I 29

1. INTRODUÇÃO

Conforme destacado por Léda, Antônio José Pinheiro (2017), o marco regulatório das organizações da sociedade civil (Lei n° 13.019/2014) e sua repercussão na contratação com o poder público, representou o esgotamento do Estado Social e o avanço das ideias neoliberais, fomentando a necessidade de enxugar a estrutura da máquina pública brasileira, a qual se encontrava, e é correto afirmar que ainda se encontre, sobrecarregada com as crescentes demandas e anseios da sociedade civil.

Ainda citando Léda (2017), dentre essas medidas, para reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado brasileiro, surgiu a possibilidade de o Estado firmar parcerias com entidades privadas, alcançando com mais eficiência os anseios da população. O Estado passou a agir em conjunto com o setor privado elaborando projetos, fiscalizando suas atividades tudo isso visando suprir de forma mais adequada o interesse público.

Segundo Di Pietro (2017, apud Léda, 2017), houve uma verdadeira reestruturação organizacional do Estado Brasileiro, antes o observado era o chamado "Estado Burocrático" que evoluiu para o "Estado Gerencial", no qual se buscava as ideias de eficiência, com o desenvolvimento de novos métodos de gestão e a significativa redução do aparelhamento estatal.

Em sua tese Cirino, Luís Felipe Ramos (2020), o autor declara que de forma diferente do que foi massivamente divulgado este marco regulatório não tinha a intenção de substituir os diplomas vigentes à época e sim suprir uma lacuna legal, uma vez que estabelecer um normativo era crucial e indispensável.

Esse fenômeno não se restringe ao cenário brasileiro, mas representa um evento global que impulsionou a integração dos mercados e transformações nos sistemas produtivos. Nesse contexto, a Administração Pública, como forma de enfrentar esse desafio, optou por transferir determinados serviços voltados ao bem-estar da população, buscando atender de maneira mais eficaz aos interesses da sociedade civil.

É neste quadro que se consolida as entidades sem fins lucrativos, entidades essas privadas com características próprias cuja atuação se dava paralela ao Estado, passando a ser denominada como Entidades do Terceiro Setor. Esse grupo sofreu algumas regulamentações desde a Constituição de 1988, ainda conforme Cirino (2020), essas entidades sofreram críticas diversas nos últimos anos com relação a sua lisura ganhando destaque nos noticiários, normalmente em envolvendo escândalos de corrupção ou desvios de verbas.

Diante do exposto, sobretudo, em razão dos fatos e da importância da relação entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) terem amadurecido, se solidificado e ganhado relevância, a legislação até então existente precisava mesmo ser modificada. O Poder Legislativo, com esse propósito, editou a Lei nº 13.019, em 2014. Com a nova disciplina legislativa, a intenção do Poder Legislativo foi realizar uma mudança relevante na relação entre Organizações da Sociedade Civil e Poder Público, adequando essa relação a uma realidade que a muito merecia ser institucionalizada, de forma segura. Poder-se-ia, então, falar em uma regulamentação na forma completa como um marco regulatório.

Para isso houve a introdução de novos conceitos, procedimentos, formas de tratamento, além de reformular os processos de fiscalização e prestação de contas dessas Entidades para a Esfera Pública. A implementação do Marco Regulatório das Organizações as Sociedade Civil (MROSC) ofereceu suporte às OSC no atendimento de demandas da sociedade, especialmente em áreas onde o Estado encontra limitações, melhor dizendo onde as mãos do Estado não alcança.

O Marco Regulatório, através de seu artigo 5º dispõe sobre a observância pelas entidades do terceiro setor dos fundamentos da gestão pública democrática, da participação social, do fortalecimento da sociedade civil, da transparência na aplicação dos recursos públicos e, em especial, dos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

Essas entidades têm se apresentado como importantes estruturas na prestação de serviços de saúde, educação, assistência social, entre outros. Com o MROSC, as parcerias entre governo e OSC tornam-se mais claras, ágeis e seguras; os programas sociais ganham maior alcance, portanto, facilitando a inclusão de populações mais vulneráveis. Além de permitir que a sociedade acompanhe as ações e o uso dos recursos públicos nas parcerias.

Sob a visão administrativa, a normativa do MROSC procurou simplificar os meios e processos para formalização de parcerias, haja vista que, antes, as OSC sofriam com a falta de critérios e a excessiva de burocracia atrelada aos convênios e contratos com o poder público refletia em monto desconforto. O marco determina disponibiliza novos meios, o Termo de Colaboração e Fomento, que modifica a maneira tradicional de convênios, fornecendo diretrizes mais claras, sucintas e eficientes e diminuindo de maneira evidente a burocracia, sendo, portanto, mais simples e transparente para ambos os lados.

Nesse sentido de melhorar a organização administrativa, a transparência orçamentária e o uso adequado da aplicação dos recursos públicos, o legislador estabelece o MROSC, que regulamenta o uso dos recursos públicos transferidos para os OSC. A lei estabelece exigências para a prestação de contas, o que diminui os riscos de uso indevido de recursos e aumentando a segurança no seu uso.

Com a exigência do rito do chamado público e a aplicação de critérios objetivos, o MROSC busca garantir que os recursos sejam empregados de forma mais justa e eficaz. Isso beneficia a todos, as OSC, que passam a receber recursos de maneira mais previsível, e o próprio governo, que tem melhor controle da execução orçamentária prevista.

Do ponto de vista jurídico, Souza, Rodrigo Pagani (2009) já destacava a condição lacônica da disciplina legal da matéria e sua instabilidade jurídica antes do marco regulatório. A principal sustentação era o art. 116 da Lei n° 8.666/93, cuja cláusula decreta a aplicabilidade “no que couber” das disposições dessa lei aos acordos, convênios, ajustes ou outros instrumentos semelhantes.

O MROSC então introduz um conjunto de normas que preveem justamente essa segurança jurídica tanto para o governo quanto para as OSC. Antes do marco regulatório, as OSC atuavam sob uma legislação fragmentada, o que gerava insegurança e dificultava o cumprimento das normas legais. Com o MROSC, as OSC têm diretrizes mais claras sobre sua atuação, além de um regramento padronizado para as parcerias, que se tornam juridicamente mais seguro e transparente.

Ademais, a lei também apresenta avaliações e mecanismos de fiscalização, o que intensifica a regulamentação do setor e proporciona uma atuação mais correta e responsável. Como consequência, as associações sem fins lucrativos desempenham um importante papel na economia do Brasil, pois, conforme visto, em setores como saúde, educação, assistência social etc.

Esse tipo de serviço movimenta a economia local, pois gera empregos. A regulamentação do MROSC torna o financiamento mais possível e acessível, promovendo a sustentabilidade das OSC. Por meio dessa nova regulamentação, é fortalecido o papel da intermediação entre essas organizações e o poder público, facilitando a formalização de parcerias e promovendo o acesso a mais recursos financeiros, o que ajuda em um melhor

equilíbrio da relação entre entidades e o governo. Além disso, ao reduzir a burocracia e o risco jurídico, o MROSC garante que as OSC ampliem suas atividades e alcancem um impacto maior na economia.

A implementação do marco regulatório também garante mecanismos de controle e prestação de contas, promove uma relação mais clara e transparente entre o Estado, OSC e a sociedade. A lei exige relatórios de execução, de controle de resultados e auditorias, melhorando o monitoramento das ações realizadas e a avaliação de seu impacto. Esses mecanismos de parceria tornam a relação mais confiável e diminui as chances de desvios de recursos.

Com base no exposto, o presente problema de pesquisa é: Qual o impacto da nova legislação sobre a relação entre Organizações da Sociedade Civil (OSC) e o poder público, considerando os referenciais de eficiência, eficácia, segurança jurídica e transparência na condução dessa relação?

Diante disso, o objetivo geral é analisar de que maneira a nova legislação impacta a relação do governo com as OSC de acordo com as seguintes perspectivas: i) a possível diminuição do espaço de corrupção, ii) o aumento das ferramentas de controle, iii) a diminuição da burocracia, iv) a promoção da eficácia e eficiência na execução dos projetos, além de v) a entrega de resultados melhores para sociedade.

Já como objetivos específicos foram fixados: i) entender o histórico da relação do Poder Público com a sociedade civil; ii) realizar um breve entendimento do que é o marco das organizações da sociedade civil; iii) apresentar os principais pontos do marco regulatório das OSC de forma breve; iv) entender o que se espera do terceiro setor e do Estado após a implantação do marco legal do município do Salvador na Bahia; v) identificar na visão dos interessados quais foram o empecilhos e quais são as possibilidades de superá-los.

Discutir esse tema nesse momento é importante dado que a relação entre poder público e OSC vinha apresentando uma série de problemas como bem destaca (De Souza, 2009) problemas como: i) lacônica disciplina legal da matéria e instabilidade jurídica; ii) alcance ainda restrito das inovações importantes do final da década de 90; iii) redundância perniciosa de regimes jurídicos; iv) indefinição de paradigmas: controle dos meios ou de resultados, e o MROSC foi a solução encontrada. E por ser uma legislação recente, reflexões sobre seu funcionamento, já nesse momento inicial, podem auxiliar na sua operacionalização diária.

Considerando os dados mais recentes sobre a situação das organizações da sociedade civil no Brasil e, consequentemente, em Salvador, a quantidade dessas instituições tem aumentado consideravelmente nos últimos anos (IPEA, 2024).

Em 2023 existiam 879.326 OSC no Brasil. Em 2021, esse número era de 815.677, um aumento de 7,8% aproximadamente. Esse aumento reflete a expansão das OSC em diversas áreas, como saúde e associações patronais e profissionais.

As OSC têm um papel social importante, pois elas oferecem serviços fundamentais para a sociedade, como educação, saúde, promoção da cultura. Até 2022, foram empregados nessas organizações mais de 6 milhões de trabalhadores, o que equivale a 6% do emprego do país. Em 2013, foram registradas 781,9 mil OSC atuando no Brasil, a maioria atuando em projetos sociais essenciais à sobrevivência ou melhoria da qualidade de vida de várias comunidades (GIFE, 2024).

Como base nesses dados pode-se afirmar que as OSC possuem significativa importância para economia do país, com a participação de 4,27% no PIB brasileiro. Esse nível é bem

próximo do setor agrícola (4,57%) e mais que o dobro do setor de fabricação de automóveis (1,73%).

O recorte da pesquisa será o município de Salvador (BA) onde historicamente as relações com OSC sempre foram importantes em números e em termo de serviços públicos prestados. Considerando o Estado da Bahia, a capital baiana representa aproximadamente 13,5% do total de 62.199 entidades cadastradas. Ainda segundo dados do IPEA (2024) - Mapa das OSC em 2023, a cidade de Salvador contava com aproximadamente 8.400 Organizações da Sociedade Civil (OSC) ativas, considerando apenas os CNPJ ativos classificados em diversas áreas de atuação, incluindo assistência social, desenvolvimento comunitário, defesa de direitos, saúde, educação e outras áreas de interesse público.

Sob essa perspectiva, o presente artigo pretende abordar o contexto histórico dessa relação entre estado e OSC, levantar os principais pontos de inovação do MROSC, bem como explorar as perspectivas e os desafios dessa parceria.

2. METODOLOGIA

O trabalho contou com uma ampla revisão bibliográfica baseada em livros, em artigos e em publicações oficiais, buscando abordar perspectivas acadêmicas, teóricas e práticas, sempre buscando entender como a sinergia entre os parceiros pode auxiliar na implantação desse novo instrumento normativo. Nesse sentido, a presente pesquisa se enquadra como um trabalho principalmente qualitativo.

Para captar com maior precisão os desafios atuais sobre o tema, principalmente considerando as inovações trazidas pelo MROSC, também foi feita uma pesquisa documental, estudando a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016, entre outros normativos que regulamentam o marco legal.

Com essa revisão, buscou-se entender o contexto de como era a relação entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil antes do novo arcabouço normativo e os desafios pós mudança. Nessa linha, foram tabuladas opiniões acadêmicas sobre o tema e intenções do legislador apresentadas durante a discussão travada no processo de edição da nova lei.

Além dessa análise documental, para compreender melhor a percepções sobre o marco regulatório, foram realizadas entrevistas com representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, mesclando entre os entrevistados, gestores das organizações públicas e administradores de organização da sociedade civil, bem como seu próprio corpo operacional.

As perguntas foram organizadas em quatro blocos de respostas: Gestores das Organizações Sem fins lucrativos, Gestores das Secretarias, Setor Operacional das Organizações e por fim Setor Operacional das Secretarias Municipais do Salvador. Tabela 1 - Bloco de respostas dos grupos entrevistados

Tipo de Organização	Respostas Gestores (und.)	Respostas Setor Operacional (und.)	Quantidade p/ Tipo
OSCs	4	4	8
Prefeitura	2	4	6
Total Final	**6**	**8**	**14**

Antes das entrevistas, como um dos objetivos foi captar diferentes perspectivas, foi assegurado, antes do oferecimento das perguntas, a recomendação para necessidade de captação

individual das respostas. Dessa forma, foi possível assegurar a prospecção das percepções individuais de gestores do quadro operacional.

As perguntas feitas para as Secretarias Municipais (Gestores e Equipe Operacional) e para as Organizações da Sociedade Civil também (Gestores e Equipe Operacional) foram divididas em três blocos e a relação das perguntas aplicadas estão no Anexo I desta pesquisa.

O primeiro bloco que abrange as perguntas de 1 a 3 tem como principal objetivo conhecer as expectativas das organizações com a implantação do MROSC. Já o segundo bloco, com as perguntas de 4 a 9, tiveram como objetivo levantar os processos de trabalho estabelecidos após a implantação da Lei nº 13.019/2014. Por fim, as questões de 9 a 12, buscaram apresentar o impacto da implementação do MRSOC já atingido até agora nas parcerias entre OSC e o poder público, os desafios e a necessidade de avanços.

É interessante frisar que outros autores abordaram a implementação do MROSC utilizando ferramentas como entrevistas e questionários. Por exemplo, Lara, Maria Fernanda Aguiar (2020), em seu artigo A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na Assistência Social do município de São Paulo; Oliveira, Dimitri Leonardo Santana Martins (2016), no artigo Perspectivas da relação do poder público – sociedade civil com a entrada em vigência da Lei n° 13.019/2014; e Cirino (2020), em A nova regulamentação das organizações da sociedade civil: impactos da Lei n° 13.019/2014, entre outros, cada um explorando um foco específico de interesse.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Oliveira e Godoi-de-Sousa (2012), as atividades embrionárias do Terceiro Setor no Brasil remontam à criação da Santa Casa de Misericórdia, de caráter totalmente assistencialista, por Brás Cubas, em 1543 (Irmandade da Santa Casa de Misericórdia, 2012). No Brasil, período do governo militar, com o país sob o regime ditatorial, período entre 1964 e 1985, a questão começou a se tornar mais pronunciada, importante, foram destacados movimentos sociais que se opunham à política de repressão à liberdade social.

No entanto, em 1988 com a aprovação da Constituição Federal do Brasil, entrou em destaque a questão das OSC, agora vistas como parceiras do Poder Público, com fim de atingir os objetivos da República Federativa do Brasil, de acordo com o artigo 3º da Constituição Federal, "constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

Nessa relação de parceria, em que o Estado entra com os recursos financeiros e as instituições sem fins lucrativos recebem e aplicam esses valores em políticas públicas, De acordo com o artigo 70 da Constituição Federal, "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder".

Não existia uma lei especifica para orientar especificamente a interação entre o Estado e as OSC, sendo utilizadas subsidiariamente a Lei nº 4320/1964, a Lei nº 8.666/1993, entre outras normativos esparsos para regular a referida prestação de contas.

Importante destacar que, nesse momento, entra uma terceira entidade para avaliar o uso dos recursos aplicados. Além do Concedente (Estado) e do Convenente (Executor), os tribunais de contas têm como atribuição avaliar a regular a aplicação dos recursos envolvidos nessas parcerias. Em Salvador, o órgão de controle responsável é o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA). A Bahia é um dos poucos Estados da Federação em que o TCM não foi incorporado ao (TCE), mantendo seu papel de fiscalizar e controlar os recursos dos municípios baianos.

No fim dos anos 90, a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, foi promulgada passando a ser conhecida Lei do Terceiro Setor, ela dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), essa lei institui o Termo de Parceria e dá outras providências.

As OSCIP passam a receber a certificação do poder público, sendo que essa prerrogativa teria o objetivo de facilitar o acesso a novos recursos por meio dos termos de parceria. Em contrapartida essas organizações assumiriam obrigações de transparência e eficiência administrativa na aplicação dos recursos públicos recebidos. Com isso, o Terceiro Setor passa a ser de grande importância para a Sociedade Civil, para o setor público e privado e para as pesquisas em setor público.

Porém a relação entre as OSC e Estado, principalmente no que tange ao uso do recurso público e privado ainda era alvo de dúvidas e questionamentos, principalmente em relação à pouca transparência ao uso do recurso público e à performance dessas parcerias (BRASIL, 2006; CRUZ et al., 2010 como citado em Oliveira e Godoi-de-Sousa (2012). Também não existia uma uniformidade de opiniões, um consenso, quanto à capacidade e a forma de capacitação dos gestores para administrá-las gerando os resultados esperados.

Antes do MROSC, os instrumentos utilizados para a celebração das parcerias com as organizações da sociedade civil eram os convênios e congêneres que juridicamente eram estruturas frágeis para tratar das questões vinculadas ao Terceiro Setor. Apesar de terem sido desenvolvidos no fim da década de 2000, como uma normatização mais especifica e robusta para os convênios, mesmo como a edição do decreto nº 6.170/2007 e a criação do SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, da publicação das Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011, essa normatização não se revelou suficiente (Silva, 2011 apud Oliveira, 2016).

A tabela a seguir apresenta uma ideia do antes e do depois da entrada da nova lei.

Tabela 2 - Antes/Depois da Lei nº 13.019/2014

Antes da Lei nº 13.019/2014	
Incapacidade dos instrumentos em abranger a totalidade das OSC e parcerias com o poder público Insegurança jurídica Criminalização das OSC e movimentos sociais	• Ausência de normas claras, específicas e abrangentes para as OSC. • Multiplicidade de instrumentos: contrato de gestão, contratos administrativos, convênios. • Ausências de regulamentação do Convênio entre Estados e OSC. • Sucessivas alterações nas normas, falta de clareza e entendimentos diferentes. • Leis de Diretrizes Orçamentárias
Depois da Lei nº 13.019/2014	

Com o MROSC	• Atendimento à diversidade das OSC • Normas claras • Contratualização

Fonte: ENAP – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (2019)

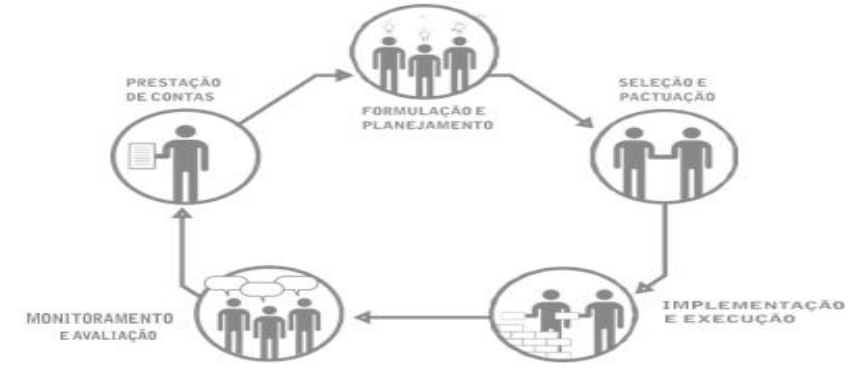
A situação era agravada pelo fato de que Estados e Municípios, dotados de estruturas jurídico-burocráticas mais robustas, conseguiam atender às exigências legais e contábeis. Em contraste, as instituições da sociedade civil, em sua maioria, possuíam estruturas reduzidas e um número limitado de colaboradores, o que dificultava tanto a execução dos programas acordados com o poder público quanto a prestação de contas dos convênios firmados.

Em 31 de julho de 2014, foi promulgada a Lei nº 13.019, que passou a ser denominada como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, a legislação inverteu a relação de domínio e incorporação das atividades das organizações em relação ao Estado, criando mecanismos inibidores para o chamado "gerenciamento do terceiro setor". Foi regulamentado pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

Vale ressaltar que o MROSC só entrou efetivamente em vigor para a União e Estados, após alguns adiamentos, em 23/01/2016 e, para os municípios (caso de Salvador), em 01/01/2017, mesmo assim com a previsão de prorrogação por mais um ano para os convênios já existentes no regramento antigo.

Com a implementação do MROSC, algumas inovações conceituais foram postas na relação de parcerias entre o Poder Público e as OSC, surgiram então novos procedimentos, mudança de tratamento, de fiscalização, de prestação de contas, entre outras na relação do Poder Público com a Sociedade Civil (Oliveira, 2016). Segundo Medeiros e Machado (2017), o novo ambiente normativo vai além da mera ideia de mudanças e inovações. Ele é concebido como uma ferramenta destinada a "aperfeiçoar" o ambiente institucional onde se estabelecem parcerias entre governos e a sociedade civil. Esse novo contexto tem o potencial de transformar padrões profundamente enraizados de relacionamento entre atores sociopolíticos. Para um fácil entendimento desse fluxo e com a intenção de aproveitar todo o potencial criativo dessas entidades Lopes, Santos e Brochard (2016) apresentam um diagrama que representa como a estrutura da parceria pode funcionar:

DIAGRAMA 1. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.



Fonte: Secretaria de Governo da Presidência da República, 2016 – Entenda o MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Lei 13.019/2014

A existência de uma legislação única, comum a todos, para regular tais parcerias nos três níveis de governo – e que inclui os próprios contratos realizados com empresas

governamentais – já traz como primeiro resultado a redução do excesso de especialização técnica das organizações da sociedade civil, que tem que "se especializar" em todos os instrumentos normativos que regulamentem os contratos firmados (Medeiros e Machado, 2017).

A primeira grande modificação do MROSC foi o conceito de Organização da Sociedade Civil adotado no seu artigo 2º, inciso I, alíneas "a", "b" e "c":

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.

Com a introdução do MROSC, foi abolido o emprego do termo convênio para indicar a relação entre o Estado e as instituições do Terceiro Setor. Após sua implementação, essa relação passou a ser conhecida como Parceria, podendo ser instituída como um Termo de Colaboração (onde a formalização da parceria é proposta pela administração pública, envolvendo transferência de recursos financeiros) ou Termo de Fomento (neste caso o processo de formalização da parceria tem início uma proposição da organização da sociedade civil, que com a concordância do governo apresenta a proposta a sociedade mas também vai envolver a transferência de recursos financeiros).

Segundo Medeiros e Machado (2017), o MROSC incorpora de vez a ideia de que o "convênio" passa a ser um "instrumento jurídico inadequado" para regulamentar as relações entre OSC e os entes públicos apresentam o 'Termo de Fomento' e o 'Termo de Colaboração'. A diferença entre os dois instrumentos diz respeito ao objeto da pareceria. Na maior parte dos casos, o Termo de Colaboração se aplica à execução de uma atividade de caráter continuado, frequentemente derivado da implementação de uma área de política pública já estruturada e bem parametrizada, enquanto o Termo de Fomento se aplica ao desenvolvimento de um projeto, de uma ação cujos contornos, alcances e metodologias ainda não estejam bem definidos e para a qual possa existirem muitas formas possíveis de execução. Com tal incorporação, abandona-se, de vez, a Lei nº8.666/1993 como instrumento jurídico de referência, bem como toda e qualquer analogia espúria entre as OSC e os entes públicos.

Segundo Mendonça e Falcão (2016), como citado em Oliveira (2016), no **Termo de Colaboração**, o plano de trabalho é de iniciativa exclusiva da administração pública. A organização da sociedade civil desenvolverá atividades de interesse coletivo proposta pela administração pública com base nesse termo.

No que tange ao **Termo de Fomento**, há uma inversão do conceito, a ideia inicial parte da sociedade civil, um o plano de trabalho é apresentado e, caso o Estado concorde com a proposta administração pública, fomentará atividades de interesse coletivo.

Em ambos os instrumentos, a seleção deverá ser realizada através de **Chamamento Público** (sempre que possível na forma como prevê a legislação). O plano de trabalho deverá conter a descrição completa do projeto, com os objetivos, indicadores de resultado, plano de aplicação de recursos e a prestação de contas; a exigência de 3 anos de existência da organização no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); entre outros.

Lopes, Santos e Brochard, (2016) apresentam a tabela abaixo que melhor exemplifica e caracteriza os dois tipos de termos:

Tabela 3 - Diferenças entre Termo de Fomento e Termo de Colaboração

Funções e fases	Fomento	Colaboração
Função administrativa	Incentivar e reconhecer ações de interesse público desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil	Atuar em colaboração com organizações da sociedade civil para execução de políticas públicas
Plano de trabalho	Proposição dos termos, com livre iniciativa, pela OSC, que apresenta ideias a serem desenvolvidas, com características próprias da civil como inovação e criatividade	Proposição dos termos, com parâmetros mínimos ofertados pela Administração Pública, para que organizações complementem a atuação do Estado em ações conhecidas e estruturadas com a expertise da sociedade civil
Concepção	Organização da sociedade civil	Administração Pública
Gestão pública democrática	O fomento às iniciativas das OSC amplia a participação social na gestão pública e democrática, na medida que apoia propostas que arejam a ação estatal, amplifica o alcance das ações desenvolvidas ou criadas pelas OSC, além de estimular novas tecnologias sociais. Assegurar maior autonomia das OSC.	A colaboração das OSC em iniciativas da Administração Pública amplia a participação social das OSC na gestão pública democrática, na medida em que compartilha a gestão dos resultados a que se pretende alcançar com as organizações que aproximam a demanda local com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação com os públicos ou territórios específicos.
Exemplos	Atuação de OSC para desenvolver metodologia de trabalho com pessoas com deficiência em abrigos empoderando o público em relação aos seus direitos. A parceria envolve a formatação de um curso a partir da escuta dos abrigados com deficiência, com a capacitação de agentes e sistematização de pontos de	Atuação de OSC em serviços tipificados da assistência social seguindo as regras do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como abrigamento de pessoas com deficiência. A parceria envolve a gestão do cotidiano do abrigo e a manutenção das ações correlatas para o bom funcionamento do equipamento

	atenção. O produto é a entrega de metodologia, do curso, dos agentes capacitados e das análises realizadas, descritas no relatório final de execução do objeto.	público. O serviço necessário será descrito no final de execução do objeto.

Fonte: Secretaria de Governo da Presidência da República, 2016 – Entenda o MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Lei 13.019/2014Ainda conforme Mendonça e Falcão (2016), como citado em Oliveira (2016), as principais modificações implementadas pelo o MROSC podem ser elencadas como:

- Uma nova compreensão sobre as Organizações da Sociedade Civil (OSC) - mais abrangente incluindo as entidades religiosas e cooperativas com ênfase em áreas de interesse público ou social;
- Estão excluídas do MROSC: i) as OS (Organizações Sociais), que celebrarão contratos de gestão; ii) conforme o artigo 3º do MROSC, os convênios e contratos celebrados pelo SUS; iii) os termos de compromisso cultural (Lei 13.018/14); iv) as transferências do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para o PAED (Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência) e o Programa Dinheiro Direto na Escola; v) as OSCIPS (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), que celebrarão termos de parceria.
- A utilização do instrumento convênio para celebração de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil será extinta, dado o reconhecimento de que o instrumento do convênio não é compatível para esse tipo de parceria. As únicas exceções serão os repasses do SUS, e as transferências específicas na área de educação;
- Conforme preconiza o artigo 1º do MROSC, essa é uma lei de abrangência nacional – que evita distorções de implementação e gera estabilidade nas parcerias, mas poderá gerar dificuldades de adaptação, principalmente entre Estados e Municípios com realidades e capacidades diferentes;
- O Chamamento Público é ferramenta obrigatória. As diretrizes são descritas para realização do chamamento público nos artigos 23, 24 e 27 do MROSC, garantindo a ampla publicidade e evitando irregularidades, simplificando algumas exigências;
- O artigo 84 do MROSC, extingue a exigência de contrapartida financeira como também não será mais obrigatório que as OSC apresentem certificações ou títulos para celebração de parcerias;
- Exigências simplificadas: o MROSC não exige mais indicadores quantitativos e qualitativos, mas sim parâmetros mínimos de aferição, detalhamento de diversos valores em rubricas específicas;
- Uniformidade: A prestação de contas será simplificada para todas as parcerias;
- Poderão ser incluídas despesas com remuneração de pessoal, desde que não sejam superiores à do teto do Executivo, com carteira assinada, como também serão incluídos os encargos trabalhistas;

- Não será exigida a necessidade de regulamento próprio de compras.
- Os dirigentes poderão ser remunerados;
- As Organizações poderão atuar em rede para execução de projetos de interesse público, porém a responsabilidade recai sobre a instituição que formalmente celebrar a parceria com a Administração Pública, neste caso será adicionado o critério da existência mínima de 5 anos para celebrante com execução em rede e será exigida a comprovação de capacidade de coordenação.

Antes do Marco Regulatório, a ênfase estava apenas no processo, o MROSC trouxe uma valorização para o objetivo final da parceira, o fim a que se destina teve maior evidência, o anseio da sociedade ganhou relevância, em suas diretrizes, critérios e procedimentos a serem adotados na prestação de contas do final da execução da parceria.

Entre os desafios enfrentados pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC), especialmente aquelas com menor capacidade técnico-operacional, destaca-se a cobrança burocrática desproporcional, impulsionada por mecanismos e procedimentos inadequados. Grande parte dessas exigências era diretamente ou indiretamente inspirada na aplicação da Lei nº 8.666/93, criando uma situação insustentável que, em alguns casos, levava até mesmo à dissolução das entidades, frequentemente incentivada pelos próprios instituidores por meio de analogias feitas com entes governamentais.

Vale ressaltar que, nesse caso, as prestações de contas ocorriam, principalmente, pela apresentação de notas fiscais ou qualquer requisição de peças originais ou cópias autenticadas em cartório, comprovação documental da execução e dos gastos, grades comparativas de orçamentos, todos ocorrendo em conformidade com procedimentos da celebração de convênios entre entes federados.

Com o novo marco legal, a lógica aplicada, especialmente no que se refere a concedente dos recursos, passou a priorizar a execução do objeto pactuado. Essa mudança transformou significativamente as práticas de acompanhamento, bem como os procedimentos e mecanismos de fiscalização, gerando expectativas de maior celeridade e de uma fiscalização menos rigorosa dos processos, já que a nova legislação coloca ênfase nos resultados alcançados.

Para ilustrar as mudanças ocorridas nos mecanismos e nos procedimentos adotados para a prestação de contas referentes às parcerias, o art. 55 do Decreto Federal nº 8.726/2016 que regulamenta a Lei nº13.019/2014, dispõe:

> Art. 55. Para fins de prestação de contas, a organização da sociedade civil deverá apresentar relatório de execução do objeto, na plataforma Transferegov.br, que conterá:
>
> I - a demonstração do alcance das metas referentes ao período de que trata a prestação de contas ou a justificativa para o não atingimento conforme o disposto no § 4º
>
> II - a descrição das ações desenvolvidas para o cumprimento do objeto;
>
> III - os documentos de comprovação do cumprimento do objeto, como lista de presença, fotos, vídeos, entre outros; e
>
> IV - os documentos de comprovação do cumprimento da contrapartida, quando houver.
>
> § 1 º O relatório de que trata o **caput** deverá, ainda, fornecer elementos para avaliação:
>
> I - dos impactos econômicos ou sociais das ações desenvolvidas;

II - do grau de satisfação do público-alvo; e

III - da possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto.

Além do artigo 55, o artigo 56 do mesmo decreto estabelece que a exigência de um relatório de execução financeira pela administração pública ocorre somente diante de indícios de descumprimento das metas propostas no plano de trabalho. Em outras palavras, os procedimentos de prestação de contas, baseados principalmente em mecanismos contábeis, devem estar vinculados ao cumprimento das metas previstas no plano de trabalho que fundamentou a celebração do convênio de colaboração entre o ente público e a Organização da Sociedade Civil (OSC).Além das concedentes e executores, destaca-se o papel dos Tribunais de Contas, como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA), no caso específico de Salvador. Esse órgão reforçou a importância da avaliação qualitativa dos resultados, mas ressaltou que a relevância do aspecto financeiro não foi reduzida. O controle financeiro permanece essencial, considerando que está em jogo a adequada aplicação dos recursos públicos.

Neste novo cenário, com tantas mudanças, surgem algumas perguntas sobre este novo instrumento legal e como ele impactará a relação entre o Poder Público e a Sociedade Civil, as perspectivas desta relação, por meio do olhar de atores de ambos os lados.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A base da presente pesquisa foi o confronto da percepção dos profissionais que atuam com o tema MROSC no município de Salvador e as discussões teóricas que vêm sendo travadas por especialistas.

Neste momento, serão apresentados os núcleos do que foi levantado de informações com as entrevistas, focando em análises realizadas a partir do confronto de diferentes pontos de vistas. Ademais, todas informações serão apresentadas à medida que forem sendo importantes para apresentar os desafios impostos pela nova legislação e como os profissionais do setor público estão lidando com o tema.

4.1 Grupo de Gestores do Setor Público do Município do Salvador

Os Gestores desse grupo destacaram que a chegada do MROSC trouxe uma maior segurança jurídica e, além de modernização trazidos pela Lei do MROSC, como a introdução de novas formas de parceria (Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordo de Cooperação), uma maior transparência e celeridade nos processos, a simplificação dos processos burocráticos e a promoção de um ambiente mais democrático e transparente, com a obrigatoriedade de chamamentos públicos. Houve uma clara valorização das OSC, sendo destacadas como parceiras do Estado, com uma melhoria na comunicação, no diálogo entre as OSC e a Administração Pública.

O controle da execução se tornou mais orientado para resultados e menos burocrático, com ênfase no monitoramento e na prestação de contas. Nesse contexto, foi sinalizado a necessidade de capacitação e treinamento das OSC para garantir uma gestão mais eficiente dos recursos.

A avaliação desse grupo considerou que, o para o município do Salvador, houve uma tempestividade positiva dos processos relacionados à implementação da Lei, com uma maior transparência nos processos de seleção, de repasses e de prestação de contas. Contudo, esse grupo mencionou a necessidade de um monitoramento constante e criterioso dos planos de trabalho e da execução dos serviços.

Essa transparência, a impessoalidade trazida com a implementação do MROSC, Cirino (2020), já tinha sido percebida após entrevistas efetuados em 2020 com os envolvidos com as parcerias do setor público e as OSC, além de ampliar a possibilidade de acesso a recursos públicos de forma mais justa e democrática.

Houve divergências significativas quanto aos problemas não solucionados pela implantação do MROSC. Para parte dos entrevistados, não foram identificados problemas pendentes, enquanto outros destacaram a necessidade de simplificação dos processos, especialmente para facilitar a participação de organizações de menor porte. Em relação à implementação da Lei, as opiniões não se configuram exatamente como discordâncias, mas como ênfases em diferentes pontos, como o desconhecimento da legislação, a persistência de uma burocracia excessiva e as dificuldades na estruturação de uma Comissão de Monitoramento.

Como esperado, as sugestões de aprimoramento também variaram. Um grupo enfatizou melhorias específicas, como a definição clara de conceitos e a obrigatoriedade de orientação por parte da Administração Pública. O outro sugeriu a criação de um manual simplificado, voltado para a capacitação técnica das organizações.

4.2 Grupo de Gestores das OSC em Salvador

Para este grupo de entrevistados, a chegada do MROSC se apresentou como uma oportunidade valiosa para formalizar e regulamentar as parcerias entre as OSC e o Poder Público, com mais segurança jurídica e transparência a relação.

Os gestores das OSC entenderam que essa regulamentação trouxe uma maior clareza, organização e, consequente, transparência para as atividades dessas parcerias, facilitando o acesso das OSC aos recursos públicos e promovendo uma gestão mais eficaz e eficiente.

A transparência e a eficiência na gestão dos recursos foram destacadas como aspectos importantes e cruciais, garantindo que os recursos públicos seriam utilizados de forma coerente e adequada, seguindo uma legislação especialmente elaborada para este fim, facilitando a prestação de contas das OSC, promovendo prestações muito mais claras e objetiva.

A implementação do marco regulatório também promoveu um relacionamento menos conturbado, mais transparente, proporcionando um ambiente mais colaborativo entre as OSC e o poder público, com maior participação das OSC nos processos de planejamento e execução das políticas públicas. No entanto, todos concordaram que, embora o controle da execução das novas parcerias tenha se tornado mais orientado para resultados, ainda há muita burocracia envolvida.

No quesito burocracia, Cirino (2020), destaca muito bem essa situação advém do histórico das últimas décadas de desvios e equívocos de conduta de algumas organizações que desmoralizaram a imagem do chamado terceiro setor, levando ainda a necessidade de instrumentos de controle mais contundentes para a relação das parcerias do poder público com as organizações sem fins lucrativos.

Um outro aspecto importante destacado neste grupo foi a necessidade de capacitação dos profissionais envolvidos nas parcerias, como também a implementação de sistemas integrados de monitoramento e avaliação, essas ideias foram sugeridas como medidas fundamentais para otimizar a gestão dos recursos e melhorar o atendimento às demandas sociais.

A maior parte dos entrevistados avaliou como positiva a tempestividade dos processos relacionados à implementação da Lei, mas reconheceu que ainda há espaço para melhorias.

Também foi destacado por este grupo que a transparência dos processos melhorou significativamente, com a divulgação das informações sobre seleção, repasses e prestação de contas. Contudo, foi enfatizado a necessidade de garantir que todas as etapas sejam cumpridas de forma clara e acessível. A implantação do MROSC trouxe maior organização e clareza para os processos de trabalho, facilitando a gestão das parcerias e a prestação de contas.

Alguns entrevistados mencionaram a burocracia excessiva e a falta de capacitação dos técnicos responsáveis pela análise dos processos como problemas não resolvidos, enquanto outros não identificaram problemas específicos. Um dos entrevistados destacou a fragilidade das OSC na celebração de contratos de trabalho e a questão do fundo rescisório. As sugestões de aprimoramentos variaram, incluindo a simplificação dos processos burocráticos, a capacitação dos técnicos, a criação de políticas de valorização das OSC, a revisão de pontos específicos da lei de Convênios, e a implementação de softwares para gestão e virtualização de documentos.

Por fim, alguns entrevistados destacaram a dificuldade de estruturar uma Comissão de Monitoramento eficiente e a falta de qualificação técnica da equipe de prestação de contas, enquanto outros mencionaram a elaboração demorada dos Decretos Estadual e Municipal e a falta de regulamentação adequada. A insegurança jurídica e financeira também foi mencionada como um problema gerado pela falta de conhecimento no ato da implementação.

4.3 Grupo Operacional do setor público do Município do Salvador

Para o terceiro grupo de entrevistados, o MROSC representou um avanço significativo nas relações entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Eles destacaram que a nova legislação trouxe mais transparência e segurança jurídica, simplificando processos e procedimentos, além de melhorar a avaliação e o acompanhamento das metas estabelecidas. Porém, essas mudanças também evidenciaram a necessidade de maior planejamento e capacitação, tanto para servidores municipais, quanto para membros das OSC.

A transparência e a obrigatoriedade de chamamentos públicos foram vistas como impactos positivos. No entanto, parte dos entrevistados mencionou que o processo se tornou burocrático no município de Salvador, uma opinião que diverge da maioria do grupo. A implementação prática foi um desafio, destacando a necessidade de um manual para orientar as parcerias. Outra parte salientou a necessidade de alterar o Decreto Municipal 29.129/2017, embora não tenha especificado quais ajustes seriam necessários, ou o que não estaria funcionando de forma adequada.

Os entrevistados notaram uma melhora no relacionamento entre a Sociedade Civil e o Poder Público, agora com maior com maior transparência e acesso aos recursos disponíveis para as OSC. A criação da figura do Gestor de Parceria foi vista como um avanço, aproximando o convenente e o concedente. Além disso, foi mencionada a possibilidade das OSC proporem parcerias por meio de Termos de Fomento, e a disponibilização de procedimentos de seleção e credenciamento no site oficial da pasta.

A inclusão de indicadores quantitativos e qualitativos no plano de trabalho foi destacada, mas a maioria dos entrevistados acredita que o controle deveria ser mais orientado para resultados. Na prática, a burocracia ainda prevalece. Quando questionados sobre os procedimentos a serem otimizados, a criação de uma plataforma digital integrada foi unanimemente sugerida, além da necessidade contínua de capacitação dos envolvidos no processo. Alguns entrevistados também sugeriram a criação de um sistema estadual ou municipal para informações sobre prestações de contas.

Todos os entrevistados concordaram que a tempestividade dos processos ainda é um grande desafio devido à burocracia e à falta de capacitação. Embora a transparência dos processos tenha melhorado, ainda há necessidade de uma plataforma digital integrada. Alguns entrevistados destacaram a necessidade de adequação na transparência dos processos de seleção e credenciamento.

Segundo Cirino (2020) a necessidade de capacitação já era uma preocupação dos atores envolvidos com a operacionalização dos procedimentos vinculados ao MROSC, passados três anos a realidade no município do Salvador continua a mesma, é um anseio de todos uma melhor capacitação para todos.

No que diz respeito aos processos de trabalho, a ideia comum foi a necessidade de maior esforço devido à maior transparência e prestação de contas. Para a execução dos trabalhos, foi necessário criar comissões e procedimentos operacionais. A burocracia excessiva, a rigidez das normas e a falta de flexibilidade ainda não foram resolvidas, e a falta de capacitação técnica continua sendo um problema. Para um melhor andamento dos trabalhos, os entrevistados sugeriram desenvolver uma plataforma digital integrada, alterar ou substituir o Decreto Municipal, e melhorar o acompanhamento do objeto das parcerias. Eles enfatizaram que o efetivo acompanhamento e a avaliação são fundamentais para o sucesso de uma parceria.

No âmbito de Salvador, a implementação do MROSC gerou alguns entraves, como a sobrecarga de trabalho para as OSC e os agentes públicos, a demora na tramitação dos processos e a falta de clareza nas normas. Além disso, não foram previstos ajustes na estrutura para uma melhor fiscalização, o que gerou problemas para um acompanhamento adequado.

4.4 Grupo Operacional das OSC em Salvador

Conforme Cirino (2020) 40% (quarenta por cento) das entidades entrevistas por ele, não haviam percebido nenhum impacto correspondente as operações das parcerias com a implementação do MROSC, situação divergente da encontrada em Salvador agora em 2024, de alguma forma a relação entre o poder públicos e as OSC foi alterada.

Inclusive para este quarto e último bloco de entrevistados, a percepção comum foi de um aperfeiçoamento jurídico e institucional. A chegada do MROSC foi vista como uma oportunidade para melhorar a formalização e regulamentação das parcerias, trazendo mais segurança jurídica e transparência. Isso resultou em impactos positivos, como maior clareza nos processos de parceria e a possibilidade de um planejamento mais eficiente das ações sociais, com maior flexibilidade nos planos de trabalho e ampliação da atuação da sociedade civil nas políticas sociais. A formalização das parcerias e a transparência nos processos foram considerados aspectos fundamentais por todos, facilitando a aplicação das políticas sociais.

Houve melhorias na comunicação e cooperação entre o poder público e as OSC, assim como no processo de fiscalização e monitoramento dos serviços. Foi citada a flexibilidade nas prestações de contas, porém, os entrevistados perceberam que, embora haja um foco maior nos resultados, eles sentem ainda que a burocracia ainda é um obstáculo significativo.

Considerando o contexto atual, para melhor atendimento das demandas sociais no município de Salvador, os entrevistados sugeriram, de forma unânime, a digitalização dos processos e a simplificação das exigências burocráticas, além da implantação de um sistema de controle digital dos recursos financeiros. Para este grupo, a tempestividade dos processos ainda é um desafio devido ao excesso de burocracia, sendo necessária uma boa gestão com transparência e objetividade.

Em relação à transparência dos processos relacionados ao MROSC, principalmente na seleção das OSC, repasses, prestação de contas e divulgação das informações, houve uma avaliação positiva, mas identificaram a necessidade de aprimoramentos, especialmente na atualização tempestiva dos portais de transparência.

Este grupo relatou que a implementação do MROSC trouxe impactos significativos, como a formalização das parcerias e a maior clareza nos processos, mas também destacaram a necessidade de implementação integral das premissas da Lei nº 13.019/2014. O sentimento comum era de que o marco regulatório deveria simplificar a burocracia existente, mas ainda é considerada excessiva. Além disso, o fato de a regra ser igual para todos não ser bem aceito, pois penaliza as organizações sociais de pequeno porte, que enfrentam dificuldades para obter as declarações necessárias para as cotações de preços.

Foi citado pelo grupo a falta de celeridade do município na elaboração de seu decreto. O entendimento comum é que para melhorar a ferramenta, é importante simplificar o regramento do MROSC. O excesso de burocracia é visto como um problema originado na implantação da Lei. Garantir uma capacitação adequada para todos os agentes é fundamental, assim como a implementação de um controle digital no repasse dos recursos.

Nesse grupo foi mencionada a necessidade de um órgão fiscalizador, o que chamou a atenção para um desconhecimento do processo por parte desse grupo entrevistado da competência de dois órgãos fiscalizadores: a Controladoria Geral do Município do Salvador, órgão interno, e o Tribunal de Contas dos Municípios/Bahia, órgão externo) como agentes de fiscalização e controle.

Antes da implementação do MROSC, a relação entre o Estado (concedente), as entidades sem fins lucrativos (convenentes) e a Controladoria Geral do Município (CGM) já contemplava essa atribuição em suas competências, conforme disposto na Lei Complementar nº 72/2019, em seu artigo 3º, inciso I, alínea "e". Além disso, o Tribunal de Contas já exercia funções de fiscalização e controle, competência prevista no inciso VI do artigo 1º da Lei nº 06, de dezembro de 1991. É importante destacar que ambos os órgãos precisaram apenas se adequar à nova legislação a partir de 2014.

4.5 Outras Realidades

Cirino (2020) realizou um conjunto de perguntas a um grupo envolvido com as parcerias do Terceiro Setor. Vale destacar que o trabalho foi elaborado em 2020, na cidade de São Paulo. Apesar do lapso temporal e da diferença de localidade, as expectativas em relação à implementação da Lei nº 13.019/2014 foram majoritariamente positivas.

> O MROSC trouxe melhorias significativas, como um melhor controle e gerenciamento, rotinas de gestão administrativa mais eficientes, além de maior segurança, transparência e confiança no processo. A exigência de um chamamento público, por exemplo, garantiu a impessoalidade e evitou o direcionamento de recursos a um grupo restrito de organizações, tornando o processo mais democrático.
>
> Assim como em Salvador, algumas críticas também foram levantadas. Entre elas, destaca-se a burocracia trazida pela nova norma legal, que passou a exigir relatórios com resultados dos projetos. Muitas vezes, as entidades relatam dificuldades para quantificar e qualificar os impactos das ações sociais.

Na capital paulista, também foi identificada a necessidade de maior profissionalização para lidar com a relação entre o Estado e as OSC, evidenciando um desafio compartilhado entre diferentes localidades.**5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme bem destacou Cirino (2020) a maior parte das parcerias ocorrem no âmbito municipal, com a alteração do art. 88 da Lei n° 13.019/2014, a vigência do diploma legal para os municípios se deu em 01 de janeiro de 2017, Salvador não fugiu à regra, ou seja, a implementação do marco regulatório é um fato histórico recente, sete anos incompletos, imagina-se que efetivamente a partir de agora o MROSC comece a emanar os seus efeitos.

A implementação do MROSC em Salvador apresentou grandes contribuições às práticas das parcerias. Todavia, como qualquer mudança foram apresentados desafios. Para conhecer esses desafios foram estabelecidas entrevistas com quatro grupos com interesses comuns e percepções distintas: os gestores do setor público, os gestores das OSC, o grupo operacional do setor público e o grupo operacional das OSC.

Especificamente, foi possível identificar algumas percepções comuns e outras divergentes sobre o impacto e a eficácia do MROSC em Salvador. Todos os quatro grupos afirmaram que o MROSC trouxe mais segurança jurídica e transparência para as parcerias entre o público e as OSC. Os próprios processos formalizados e mais claros garantiram a eficiência de aplicação das políticas, ajudando a direcionar os recursos de forma adequada.

O MROSC também fez com que a comunicação e cooperação entre o setor público e OSC fosse melhorada, já que a transparência e obrigatoriedade dos chamamentos públicos contribuíram para um ambiente mais democrático e colaborativo.

No entanto, a burocracia ainda excessiva foi recorrente, uma vez que este problema foi suscitado por todos os grupos. A queixa de ter que cumprir com inúmeras demandas normativas que dificultam a agilidade e a eficiência da ação. Portanto, foi proposto simplificar os processos burocráticos e digitalizar os procedimentos, pois essa era uma medida crítica para otimizar a gestão dos recursos e melhor atender às demandas sociais.

Outro ponto recorrente foi a capacitação dos profissionais envolvidos nas parcerias e a instalação de sistemas integrados de monitoramento e avaliação, entre as sugestões dos participantes para promover a gestão mais eficiente.

Outra sugestão importante foi a de que o Setor Público criasse um manual simplificado para a aplicação do MROSC e ofertasse capacitação técnica para que os profissionais de Entidades sem fins Lucrativo pudessem cumprir a parceria de forma mais correta, apresentando prestações de contas mais condizentes com o programa.

Ainda, a tempestividade dos processos é desafio para os respondentes devido à burocracia e falta de capacitação. De modo geral, pode-se dizer que, embora a transparência dos processos tenha aumentado, sem uma plataforma digital integrada, ainda não se pode ter certeza de que todas as etapas sejam cumpridas de forma transparente e eficaz.

Juntamente com os impactos mais positivos, como a formalização de parcerias novamente e mais clareza dos processos com o MROSC, os problemas de adaptação à burocracia excessiva também permanecem. A fim de mitigar esses problemas, a simplificação dos processos e a oferta de capacitações são questões importantes.

Em suma, pode-se dizer que a legislação municipal específica que regula o relacionamento das OSC com o Poder Público do Município do Salvador é um avanço para a formalização e regulamentação destas parcerias. Ainda assim, para que seu potencial se efetive, é necessário superar os desafios burocráticos e investir na capacitação e monitoramento e evolução das parcerias no longo prazo.

6. REFERENCIAL TEÓRICO

Brasil. (1964). **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html. Acesso em 13 de novembro de 2024.

Brasil. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 3º. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 novembro 2024.

Brasil. (1991). **Lei Complementar nº 06, de 06 de dezembro de 1991**. Disponível em https://leisestaduais.com.br/ba/lei-complementar-n-6-1991-bahia-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-da-bahia-e-da-outras-providencias. Acesso em 13 novembro de 2024.

Brasil. (1993). **Lei nº 8.666, de 31 de julho de 1993**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 13 de novembro de 2024.

Brasil. (1999a). **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em 13 de novembro de 2024.

Brasil. (1999b). **Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999**. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=504596. Acesso em 13 de novembro de 2024.

Brasil. (2007). **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em 13 de novembro de 2024.

Brasil. (2014). **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em 13 novembro 2024.

Brasil. (2015). **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm. Acesso em 13 novembro 2024.

Brasil. (2016). **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm. Acesso em 13 novembro 2024.

Brasil. (2019). **Lei Complementar nº 72, de 08 de outubro de 2019**. Disponível em https://cgm.salvador.ba.gov.br/lei-complementar-no-72-de-08-de-outubro-de-2019/. Acesso em 13 novembro de 2024.

CIRINO, Luís Felipe Ramos. **A nova Regulamentação das Organizações da Sociedade Civil: Impactos da Lei n° 13.019/2014**: USP 2020 (Trabalho apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado). Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28042021-30246/. Acesso em 13 novembro de 2024.

DE SOUZA, **Rodrigo Pagani. Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor:** USP 2009 (Trabalho apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito do Estado). Disponível em http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29052013-082642/. Acesso em 13 novembro de 2024.

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas. (2024). Relatório de atividades 2023. Disponível em: https://gife.org.br/. Acesso em 13 novembro de 2024.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2024). Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Disponível em: https://mapaosc.ipea.gov.br/. Acesso em: 13 novembro de 2024.

LARA, Maria Fernanda Aguiar. **A Implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na Assistência Social no Município de São Paulo.** IN: Revista Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, num. 3, 2022. Disponível em https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681011. Acesso em 13 novembro de 2024.

LÉDA SOBRINHO, José Pinheiro. UnB 2017 **O Marco Regulatório da Sociedade Civil: A Lei n° 13.019/2014 e sua Repercussão na Contratação com o Poder Público** (Trabalho apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito da Universidade de Brasília - UnB). Disponível em bdm.unb.br/simple-search?query=&sort_by=score&order=asc&rpp=30&etal=0&start=1110. Acesso em 13 novembro de 2024.

Leichsenring, Alexandre R.; De Souza, Aline G.; De Oliveira, Letícia; Vilas Boas, Lucas; Mendonça, Patrícia; Donnini, Thiago. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Avanços e Desafios.** IN: Coleção Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil, 2020. Disponível em https://sinapse.gife.org.br/download/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-avancos-e-desafios . Acesso em 13 novembro de 2024.

LOPES, Lais Vanessa Carvalho de Figueredo. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** IN: Coleções escola Virtual: Gestão Pública - Revista Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2019. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3845 . Acesso em 13 novembro de 2024.

LOPES, Lais de Figueiredo; SANTOS, Bianca dos; BROCRARDT, Viviane. **Entenda o MROSC Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil Lei 13.019/2014,** Brasília, Secretaria de Governo da Presidência da República, 2016. Disponível em https://sinapse.gife.org.br/download/entenda-o-mrosc-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil . Acesso em 13 novembro de 2024.

OLIVEIRA, Dimitri Santana Martins. **Perspectivas da Relação Poder-Publico – Sociedade Civil com a entrada em vigência da Lei n° 13.019/2014**. ENAP 2016, IN: (Trabalho apresentado Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, como parte dos requisitos para obtenção do título Especialista em Gestão Pública). Disponível em http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2476 . Acesso em 13 novembro de 2024.

OLIVEIRA, Eider Arantes; GODOI-DE SOUSA, Edileusa. **O Terceiro Setor no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios para as Organizações Sociais.** IN: Revista Interdisciplinar de Gestão Social – RIGS, Vol. 4 n. 3, 2015. Disponível em https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/10976#:~:text=https%3A//periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/10976 . Acesso em 13 novembro de 2024.

MEDEIROS, Rogerio de Souza; MACHADO, Ninive Fonseca. **O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e uma Agenda de Pesquisa Sobre as Relações Entre os Órgãos de Controle, as Organizações da Sociedade Civil e os Gestores Públicos.** IN: Revista de Ciências Sociais – Política & Trabalho, Vol. 1 N. 46, 2015. Disponível em https://doi.org/10.22478/ufpb.1517-5901.2017v1n46.32616 . Acesso em 13 novembro de 2024.

PEREIRA, Alexander Gonçalves; CABRAL, Eloisa Helena de Souza; ALCANTARA, Valderi de Castro, **Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** IN: Revista Administração Pública e Gestão Social, Universidade de Viçosa, Vol. 15, N. 3, 2023. Disponível em https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351575316015 . Acesso em 13 novembro de 2024

7. ANEXOS - I

Questionário

1ª) Como os senhores (atores do MROSC) perceberam a chegada do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)?

2ª) Qual é a sua avaliação em relação aos impactos dessa regulamentação no contexto específico do município de Salvador e quais considera mais relevantes?

3ª) Dentro deste contexto quais os senhores(a) considera mais importantes e por quê?

4ª) Quais às alterações no relacionamento com a sociedade civil e o poder público, foram promovidas considerando a implementação do Marco Regulatório (MROSC) das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) em Salvador?

5ª) Na sua opinião o controle da execução das novas parcerias se tornou mais orientado para resultado e menos burocrático? Quais são os motivos que fundamentam essa visão?

6ª) Considerando o contexto atual do MROSC, quais procedimentos o sr. (a) acredita que poderiam ser otimizados para garantir uma gestão mais eficiente dos recursos financeiros e um melhor atendimento às demandas sociais no município do Salvador?

7ª) Qual a sua avaliação em relação a tempestividade dos processos relacionados à implementação da Lei que rege as parcerias com o Terceiro Setor?

8ª) Como o sr. (a) avalia a transparência dos processos de relacionados ao MROSC no município do Salvador (seleção das OSC, repasses, prestação de contas e divulgação das informações) sobre as parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil?

9ª) Sendo agente da Administração Pública ou agente da Sociedade Civil, qual o impacto em seus processos de trabalho de sua organização com a implantação do MROSC?

10ª) Quais os problemas não foram resolvidos com o advento da Lei nº 13.019/2014 e qual seria o fundamento dessas propostas?

11ª) Quais os aprimoramentos podem ser implantados?

12ª) Na sua visão quais os problemas podem ter sido gerados com a implementação do MROSC?