

Parcerias com o terceiro setor no Brasil: evolução e aspectos críticos nos últimos 20 anos

Otávio Augusto Venturini de Sousa

Advogado em Direito Público em São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie em regime de cotutela com a Universidade de Coimbra (Portugal).

Resumo: A proposta do presente artigo é realizar um balanço da evolução e dos principais desafios das parcerias com o terceiro setor no Brasil nos últimos 20 (vinte) anos. No primeiro tópico, o texto aborda os aspectos gerais das parcerias com o terceiro setor no Brasil. A intenção é demonstrar que, após o advento da reforma gerencial de 1995, essas parcerias assumiram novos contornos e foram integradas a uma ampla política estatal de fomento, com vistas à implementação do modelo de administração gerencial. No segundo tópico, o artigo examina os aspectos críticos da evolução das parcerias, destacando suas mudanças mais relevantes e seus maiores desafios. Por fim, no terceiro tópico, o texto analisa o conteúdo das respostas a esses desafios presente no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/14).

Palavras-chave: Parcerias. Terceiro setor. Reforma gerencial. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Sumário: **1** Introdução – **2** Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a inserção das parcerias com o terceiro setor na lógica gerencial – **3** A evolução das parcerias com o terceiro setor após o advento da reforma gerencial de 1995 – **4** As expectativas em relação ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/14) – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

O ano de 2015 representa um marco temporal bastante significativo em relação ao tema das parcerias do Estado com o terceiro setor no Brasil. Em 2015, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, que deu início a um novo paradigma de parcerias com o terceiro setor, completou 20 (vinte) anos.¹ Além disso, 2015 é o ano em que a *Lei das Organizações Sociais* (Lei nº 9.637/98) passou pelo crivo de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 1.923) e o ano que antecede a entrada em vigor do *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*

¹ O plano foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21.09.1995. Em seguida, foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma ora publicada.

(Lei Federal nº 13.019/14), lei que propõe respostas a alguns desafios existentes na trajetória do terceiro setor.

Nesse sentido, o momento mostra-se adequado para se fazer um balanço da evolução e dos principais desafios das parcerias com o terceiro setor no Brasil, bem como para se apontar alguns caminhos futuros possíveis.

2 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a inserção das parcerias com o terceiro setor na lógica gerencial

A atuação de entidades sem fins lucrativos (terceiro setor)² no Brasil não é recente. Mesmo antes da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, a Administração Pública brasileira já contava com o apoio dessas entidades para favorecer e estimular a execução de serviços de interesse social.³

No entanto, após a aprovação do Plano Diretor, as parcerias do Estado com o terceiro setor ganharam novos contornos e foram integradas a uma ampla política estatal de fomento. Essencialmente, as parcerias tornaram-se um meio de constituir espaço de legalidade aos métodos e ideais da *new public management*.⁴

Vale mencionar que a reforma gerencial brasileira foi pensada em um contexto de reduções orçamentárias, decorrente da crise fiscal que o país atravessava no início da década de 90. Havia uma evidente insuficiência na prestação dos serviços públicos estabelecidos na Constituição Federal de 1988,⁵ e essa conjuntura propiciou

² A expressão *Third Sector* (terceiro setor) ganhou força nos anos 70 nos EUA para identificar um setor da sociedade no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços de interesse social.

³ Exemplo disso são as Entidades de Utilidade Pública, com previsão legal desde 1935, Lei nº 91, regulamentada pelo Decreto nº 50.517 de 1961. O art. 1º da lei estabelece que as sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade podem ser declaradas de utilidade pública.

⁴ Para a compreensão da *New Public Management*, ver: BOUCKAERT e POLLITT, 2011; OSBORNE, 1991. Os autores descrevem três fases ou ondas (*waves*) da reforma gerencial. A primeira onda corresponde ao período entre 1960 até o final da década de 70 e seria caracterizada por uma maior estratégia racional de *policy-making* e avaliação; isto coincide e integra o período do *high modernism*, em que ocorreu um rápido avanço na ciência e na tecnologia e se prometia uma configuração mais racional do conjunto de *public policies* e das instituições. A segunda onda, final da década de 70 até final de 90, tinha relação com os distúrbios econômicos globais da década de 70 e a difusão da crença de que a Administração estaria sobrecarregada e de que o *Western welfare state* seria insustentável, inefetivo, e estaria onerando excessivamente os empregadores e cidadãos. A referida segunda onda buscava, como solução para a ampla gama de problemas econômicos, uma maior eficiência e aperfeiçoamento da qualidade dos serviços; todavia e por que se tratava de uma crise global da economia, essas orientações tiveram ampla repercussão em outros Estados. As reformas do final da década de 80 e começo da década de 90 seguiram uma tendência de fragmentação das organizações do setor público, produzindo organizações menores e mais simples, com mais autonomia para perseguir e definir seu próprio conjunto de objetivos e metas. Por fim, a terceira onda, iniciada no final da década de 90, é caracterizada por vários conceitos-chaves, como: *including governance, networks, partnerships, joining up, transparência e confiança*, numa tentativa coordenar a fragmentação da Administração Pública gerada pela onda anterior. (BOUCKAERT; POLLITT, 2011, p. 1-11).

⁵ O caráter social da Constituição de 1988, que previu um grande elenco de serviços que o Estado tem obrigação de prestar, com exclusividade ou não, regido pelo princípio da universalidade.

a discussão de um novo modelo de gestão pública que garantisse maior eficiência na execução dos serviços públicos;⁶ em poucas palavras: que possibilitasse ao Estado *fazer mais com menos*.⁷

Resumidamente, a proposta da reforma gerencial foi trazer eficiência às atividades estatais por meio da concessão de autonomia ao administrador público na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, ao mesmo tempo em que se estabelecem metas e faz-se o controle *a posteriori* dos resultados alcançados em relação às metas previamente estabelecidas. Em sua concepção original, a proposta visa ampliar a autonomia da própria Administração Pública, praticando-se, inclusive, competição administrada no interior do próprio Estado.⁸

Todavia, a realidade constitucional brasileira contrastava com o modelo de administração gerencial no que diz respeito à ampliação substancial da autonomia das entidades da própria Administração Pública (direta ou indireta) para a consecução de melhores resultados.⁹ A Constituição Federal de 1988 revelou uma tendência de burocratização da atuação pública e praticamente igualou os regimes das Administrações direta e indireta.¹⁰

Na precisa leitura de Maria Sylvia di Pietro (2009, p. 26):

Quanto à Administração Pública, a Constituição caminhou na contramão de direção. Revelou tendência inegável para a burocratização, uma vez que previu regime jurídico único para todos os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações públicas; exigiu concurso público para todas as categorias, inclusive da Administração indireta; beneficiou com a estabilidade um número muito elevado de servidores não concursados (art. 19 do ADCT); tratou de forma semelhante as entidades da Administração Direta e Indireta, sem ter o cuidado de distinguir as de direito público das de direito privado e sem distingui-las também em função do tipo de atividade que exercem (serviço público ou atividade econômica). Isto acabou por permitir que, sob vários aspectos,

⁶ Sua implementação seguiu três passos fundamentais: a) criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE em 1995; b) aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, também em 1995; e c) aprovação da Emenda Constitucional nº 19 em 1998, que acrescentou o princípio da eficiência aos princípios da Administração, previstos no art. 37 da CF.

⁷ ABRUCIO, 2007, p. 67-86.

⁸ Osborne e Gaebler (1991) ressaltam que, na prestação de serviços, pode haver variedade tipológica de competição: a) competição do público *versus* privado; b) competição do privado *versus* privado; e c) competição dentro do próprio setor público.

⁹ Como tentativa de ampliar a autonomia das entidades da Administração Pública, criou-se a figura do “contrato de gestão” (Lei nº 9.649/98, arts. 51 e 52), possibilitando que autarquias e fundações recebessem a qualificação de “agências executivas”. No entanto, a outorga de maior autonomia de gestão nem sempre é possível diante do direito positivo brasileiro. Sobre o tema, ver: OLIVEIRA, 2008, p. 152-223.

¹⁰ A tendência burocratizante da Constituição de 1988 decorreu das justificadas críticas em relação às práticas clientelistas em cargos da administração indireta no período militar, de modo que se promoveu um “engessamento” do regime de direito público como meio de solucionar esse problema. (LA FORGIA; COUTTOLENC, 2008, p. 174).

todas tivessem tratamento igual ou assemelhado, em termo de servidores públicos, contratos, licitação, controle, limitações financeiras e orçamentárias.

É nesse contexto que as parcerias com terceiro setor assumem grande relevância e ganham um sentido mais pragmático, pois, em razão da dificuldade de se estabelecer maior autonomia às entidades da própria Administração Pública, o terceiro setor foi “aproximado” do Estado como um meio de se pôr em prática o modelo de administração gerencial.

Com efeito, o regime jurídico das entidades do terceiro setor é mais flexível do que o regime das entidades que integram a Administração, o que lhes possibilita gerir com maior autonomia os recursos humanos, materiais e financeiros que lhes são colocados à disposição para atingirem os objetivos acordados com o Poder Público.

Esse novo formato de parcerias verificável a partir de 1995 consistiu, assim, em uma adaptação da legislação brasileira com vistas a ampliar a aplicação do modelo gerencial. O formato foi denominado de *publicização* pelos formuladores da reforma gerencial, e as entidades do terceiro setor passaram a ser compreendidas como entidades públicas não estatais: “Públicas, não porque pertençam ao Estado, mas porque exercem serviço público e administram o patrimônio público, sob o controle por parte do poder público e sem finalidade lucrativa”.¹¹

Portanto, a reforma gerencial iniciada em 1995 representa um “divisor de águas” nas parcerias públicas com o terceiro setor na medida em que pretendeu fazer deste um *parceiro* do Estado na busca por mais eficiência na prestação dos serviços e atividades de interesse público. Essa realidade abriu espaço para uma ampla política de fomento do Estado brasileiro, incentivando a atuação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público na execução de serviço público ou atividade de interesse público.

3 A evolução das parcerias com o terceiro setor após o advento da reforma gerencial de 1995

A reforma gerencial conduziu à criação de novos formatos de titulação (*qualificação* e *certificação*) para as entidades do terceiro setor, bem como novos instrumentos para realização de parceria (*contrato de gestão* e *termo de parceria*), com o objetivo de viabilizar a política de *publicização*.

Em âmbito federal, o primeiro formato de titulação criado após o advento da reforma gerencial foi a qualificação de Organização Social – OS, que possui o Contrato de Gestão como instrumento de parceria com o Poder Público. O seu regime

¹¹ DI PIETRO, 1996, p. 173-194.

jurídico foi previsto inicialmente nas Medidas Provisórias nº 1.591/95 e 1.648-7/98, convertidas posteriormente na Lei nº 9.637/98.

O segundo formato foi a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que possui o Termo de Parceria como instrumento de colaboração da entidade com o Poder Público. A sua disciplinada jurídica está prevista na Lei nº 9.790/99, regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99.

Por meio da Lei nº 12.101/09, também se institui um formato de certificação denominado de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social – CEBAS). O certificado é outorgado por áreas finalísticas (Ministérios da Saúde, Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e garante alguns benefícios à entidade, como a isenção fiscal.

A qualificação de Organização Social e o seu instrumento de parceria (Contrato de Gestão) são bem representativos da lógica de administração gerencial. O contrato de gestão estabelece a parceria do Poder Público com uma Organização Social – OS por meio da *fixação de metas, assim como da definição dos mecanismos de avaliação de desempenho e controle de resultados das atividades da OS na execução de serviço público delegado*.

Vale destacar que, em 2015, as parcerias do Estado com as Organizações Sociais passaram pelo crivo de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal. Na sessão plenária de 16 de abril de 2015, em que se julgou a ADI nº 1.923, o STF decidiu pela constitucionalidade das parcerias do Estado com as Organizações Sociais para prestação de serviços públicos não exclusivos. A ADI questionava a constitucionalidade da Lei 9.637/1998 e do inciso XXIV do artigo 24 da Lei 8.666/1993, que estabelece a dispensa de licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. A ação foi julgada parcialmente procedente para se dar interpretação conforme a Constituição às normas que dispensam licitação em celebração de contratos de gestão firmados entre o Poder Público e as Organizações Sociais, de modo que a celebração de contrato de gestão com tais entidades seja sempre conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (*caput* do artigo 37 da CF de 1988). A decisão confere às parcerias com as Organizações Sociais um relativo grau de institucionalidade.¹²

No entanto, o ponto crítico na evolução das parcerias é que a maioria das entidades sem fins lucrativos não possuem qualquer titulação. No relatório final do

¹² Em âmbito estadual e municipal, o grau de institucionalidade parece ser ainda maior. O exemplo do Município de São Paulo na área da saúde vem bem a calhar, pois as parcerias com OSs de saúde para gerência de hospitais de médio a grande porte foram mantidas por gestões de partidos políticos diferentes, com ideologias distintas (PSDB-DEM-PSD-PT). Ademais, a variação de gestores contribuiu para o aprimoramento das parcerias. Sobre institucionalismo, ver: BUCCI, 2013, p. 205-235.

Grupo de Trabalho sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil¹³ de 2012, apurou-se que, do total de 290.692 associações e fundações privadas sem fins lucrativos existentes até 2010,¹⁴ apenas 7% possuíam algum desses títulos no âmbito *federal*. Detalhadamente, tem-se um quadro com apenas 4,31% das entidades declaradas de utilidade pública; 1,53% certificadas com a CEBAS; 1,23% qualificadas como OSCIP; 0,03% de entidades estrangeiras autorizadas a atuar no país; e 0,001 qualificadas como OS.

Em especial, o quadro de deficitário de entidades qualificadas como OS ou OSCIP em âmbito *federal* apresenta uma nítida consequência: a utilização majoritária do Convênio¹⁵ como instrumento de parceria entre o Poder Público e as entidades sem fins lucrativos. Isso porque o Convênio é o principal instrumento disponível ao Poder Público para firmar parcerias com entidades do terceiro setor que não possuam qualificação. Essa indicação é confirmada por dados estatísticos apurados no relatório final do Grupo de Trabalho sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, segundo o qual, entre setembro de 2008 e dezembro de 2012, os Convênios representaram 82,47% do valor global dos repasses de recursos públicos da União ao setor privado sem fins lucrativos.¹⁶

Em síntese, a evolução das parcerias estatais com o terceiro setor revelou um cenário de baixa adesão das Organizações da Sociedade Civil aos formatos de titulação criados em lei (OS e OSCIP) e a consequente adoção do Convênio como forma prioritária de parceria adotada pelo Poder Público em âmbito federal.

Ao longo da última década, esse cenário promoveu a experimentação de algumas regulações do Convênio, com vistas a fortalecer o controle sobre os recursos públicos da União repassados a entidades sem fins lucrativos. Inicialmente, por meio do Decreto nº 5.504/05, exigiu-se a realização de licitação para contratação de obras, serviços e alienações, e impôs-se a realização de pregão, preferencialmente na modalidade eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns com recursos repassados pela União (art. 1º, §1º). O dispositivo foi revogado tacitamente pelo art. 11 do Decreto nº 6.170/07, que previu a realização de, no mínimo, cotação prévia de

¹³ O grupo foi instituído por meio do Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/final/download/OBSERVATORIO.pdf>>.

¹⁴ Dados retirados de estudo do IBGE de 2010 intitulado de Fundações e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL. 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf>>.

¹⁵ A figura dos convênios surge no Decreto nº 200/67, mas restrita ao âmbito interno do próprio Estado. Foi a partir do Decreto nº 93.872/86 que se previu a possibilidade de a Administração Pública firmar convênio também com entidades privadas sem fins lucrativos como forma de delegação de execução de serviços de interesse recíproco. A previsão foi confirmada no art. 116 da Lei nº 8.666/93. Após a reforma gerencial do Estado, foi publicada a Instrução Normativa STN/MF nº 01/97, que disciplinou a celebração de convênios de natureza financeira na esfera federal com outros órgãos da Administração Pública e entidades privadas.

¹⁶ Disponível em: <<http://www.abong.org.br/final/download/OBSERVATORIO.pdf>>.

preços no mercado antes da celebração do contrato e estabeleceu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV como meio de controle das transferências voluntárias da União. Além disso, o Decreto nº 7.568/2011 previu o chamamento público na celebração de Convênio com entidades privadas sem fins lucrativos, objetivando a seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.

Todavia, as medidas regulamentares não foram suficientes para atenuar a crescente preocupação com a aplicação dos recursos públicos, uma vez que, por serem pontuais, não tornaram efetiva a promoção do acesso à informação, a transparência, a *accountability* e o controle social sobre as entidades sem fins lucrativos. Mais do que isso, verificou-se a ausência de lei própria capaz de regular a relação de fomento e colaboração entre o Estado e essas entidades, independentemente de títulos.¹⁷

4 As expectativas em relação ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/14)

Com o objetivo de dar respostas às dificuldades acima descritas, aprovou-se a Lei Federal nº 13.019/14, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que, em razão da Medida Provisória nº 684/2015,¹⁸ só entrará em vigor a partir de janeiro de 2016.

A Lei nº 13.019/14 passa a empregar genericamente o termo Organizações da Sociedade Civil – OSC para as entidades privadas sem fins lucrativos. A nomenclatura visa conferir alguma identidade ao terceiro setor no sentido de torná-lo o instrumento da participação social enquanto método de governar.

Além disso, a lei estabeleceu um regime jurídico geral das parcerias voluntárias para as Organizações da Sociedade Civil que não possuem qualificação própria (OS e OSCIP). A finalidade do regime é superar a insegurança jurídica e a inadequação trazida pela utilização dos Convênios como instrumento de parceria, criando um arcabouço jurídico que favoreça as iniciativas da sociedade civil e reconheça sua autonomia e formas de organização.

De acordo com o art. 84 da lei,¹⁹ os convênios ficarão restritos às parcerias firmadas entre os entes federados e, portanto, não deverão mais ser celebrados entre a Administração Pública e entidades sem fins lucrativos.²⁰

¹⁷ SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 11.

¹⁸ A lei já havia sofrido uma prorrogação de sua *vacatio legis* por meio da Medida Provisória nº 658/14, convertida na Lei nº 13.102/15.

¹⁹ *In verbis*: Salvo nos casos expressamente previstos, não se aplica às relações de fomento e de colaboração regidas por esta Lei o disposto na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e na legislação referente a *convênios, que ficarão restritos a parcerias firmadas entre os entes federados*. (Grifo nosso).

²⁰ No entanto, é necessário observar que o Projeto de Lei de Conversão nº 21, proveniente da Medida Provisória nº 684 de 2015, cria uma exceção à regra, mantendo a possibilidade de celebração de convênios e contratos

Os dois principais instrumentos de parcerias voluntárias criados na lei são o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração.²¹ Ambos são negócios jurídicos bilaterais e onerosos, estabelecidos entre Administração Pública Federal e entidades privadas sem fins lucrativos, por meio dos quais se pretende superar as fragilidades dos convênios e as inadequações dos contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/93, considerando as peculiaridades da relação do Poder Público com o terceiro setor.

Em síntese, com o *Termo de Fomento e de Colaboração*, pretende-se que as entidades do terceiro setor sejam consideradas verdadeiras parceiras da Administração na consecução do interesse público, e não apenas mandatárias de recursos do Estado para execução de políticas públicas descentralizadas, como na ótica da utilização dos Convênios.

Resta apenas indagar se o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ainda em *vacatio legis* e com alterações recentes,²² será capaz de promover uma compreensão sistêmica do tema, tornando o terceiro setor um efetivo ator na governança pública, ou se converterá em apenas mais um microssistema de finalidade pontual a integrar o “mosaico normativo”²³ de regulação das parcerias com terceiro setor.

5 Conclusão

O balanço dos últimos 20 (vinte) anos das parcerias estatais com o terceiro setor indica que a reforma gerencial, iniciada em 1995, pretendeu fazer das entidades sem fins lucrativos um parceiro do Estado na busca por mais eficiência na prestação dos serviços públicos. Em síntese, as parcerias tornaram-se um meio de constituir espaço

com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na área de saúde, nos termos do §1º do art. 199 da Constituição (art. 2º).

²¹ De acordo com o art. 2º da Lei 13.019/14: Termo de Colaboração é o instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público *propostas pela administração pública*; e Termo de Fomento é o instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público *propostas pelas organizações da sociedade civil*. A diferença entre os dois instrumentos, portanto, está na iniciativa da proposta. Importante mencionar que ambos não substituem o Contrato de Gestão, nem o Termo de Parceria, previstos nas Leis nº 9.637/98 e 9.790/99.

²² Vale ressaltar que já há mudanças no projeto aprovado originalmente. As alterações estão previstas no Projeto de Lei de Conversão nº 21/15, o qual foi aprovado pelo Congresso Nacional e se encontra pendente de sanção presidencial. Dentre as alterações, o PVL cria a já citada possibilidade de celebração de convênios e contratos com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na área de saúde.

²³ Esse “mosaico normativo” é composto pela Lei nº 91/35 (Lei de Utilidade Pública); Lei nº 9.637/98 (Lei das Organizações Sociais); Lei nº 9.970/99 (Lei das OSCIPs); Lei nº 12.101/09 (CEBAS); Lei nº 12.715/12 (PRONON e PRONAS); Lei nº 13.019/14 (Lei das Parcerias Voluntárias); dentre outras normas de normas legais e regulamentares (decretos, resoluções, portarias, etc.) sobre os mais variados temas relacionados ao Terceiro Setor.

de legalidade aos métodos e ideais da *new public management*. Essa realidade abriu espaço para uma ampla política de fomento por meio do incentivo à atuação de entidades qualificadas como Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

No entanto, o ponto crítico na evolução das parcerias com o terceiro setor é que a esmagadora maioria das entidades sequer possui titulação (OS ou OSCIP). Em verdade, verificou-se um cenário de baixa adesão das entidades sem fins lucrativos aos formatos de titulação previstos em lei e a consequente adoção do Convênio como forma prioritária de parcerização adotada pelo Poder Público Federal.

Com o objetivo de dar respostas às dificuldades acima descritas, aprovou-se a Lei Federal nº 13.019/14, também conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. A lei prevê um regime jurídico geral das parcerias voluntárias para as Organizações da Sociedade Civil que não possuem qualificação própria (OS e OSCIP). A finalidade do regime é superar a insegurança jurídica e a inadequação trazida pela utilização dos Convênios como instrumento de parceria, criando um arcabouço jurídico que favoreça as iniciativas da sociedade civil e reconheça sua autonomia e formas de organização. Mais do que isso, a lei visa conferir alguma identidade ao terceiro setor no sentido de torná-lo um verdadeiro instrumento da participação social enquanto método de governança pública.

Partindo para as considerações finais, ainda permanece como uma das principais críticas do paradigma de parcerias surgido a partir da Reforma Gerencial de 1995 a afirmação de que a Reforma levou a realização de serviços públicos muito mais para o terceiro setor do que introduziu modernos processos de gestão no interior da própria administração pública.²⁴

Evidentemente que a crítica merece ser contextualizada, uma vez que o percurso adotado não decorreu do mero voluntarismo dos propositores da reforma, mas de razões de ordem legal/constitucional, política e até mesmo ideológica. No entanto, cabe indagar se devemos seguir somente esse percurso ou se já há espaço para o surgimento de uma rota complementar que enfrente o problema “engessamento” da atividade administrativa, não apenas pela profícua e necessária participação do terceiro setor, mas também pela modulação da rigidez do regime jurídico das entidades integrantes da própria Administração Pública.²⁵

²⁴ DI PIETRO, 1996.

²⁵ A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 conferiu a seguinte redação ao §1º do art. 173 da CF: “A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores”.

Por fim, em relação ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/14), que sequer entrou em vigor, resta indagar se ele será capaz de trazer uma efetiva contribuição à governança pública no sentido de tornar o terceiro setor um verdadeiro instrumento da participação social.

Abstract: The proposal of this article is to analyze the evolution and the main challenges of the partnerships with the Brazil's third sector in the last twenty years. On the first topic, the text indicates the general aspects of such partnership. The intention is to demonstrate that, after the public management reform, occurred in 1995, these partnerships change its figure and were integrated to a vast state policy of fomentation, in order to the implementation of the new public management. On the second topic, the article examines the critical aspects of the evolution of the referred partnerships, with special attention to the changes more relevant and their bigger challenges. Finally, on the third topic, the text analyzes the answers to referred challenges, indicated on the *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil* (Federal Law number 13.019/14).

Keywords: Partnerships. Third sector. Management reform. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 67-86, 2007.
- BOUCKAERT, Geert; POLLITT, Christopher. *Public Management Reform*, 3. ed. New York: Oxford University Press, 2011.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contratos de gestão: contratualização do controle administrativo sobre a administração pública e sobre as organizações sociais. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 2, p. 173-194, 1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na Administração Pública*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GEABLER, Ted; OSBORNE, David. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume, 1991.
- IBGE. *Fundações e Associações sem Fins Lucrativos*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf>>.
- LA FORGIA, Gerard M.; COUTTOLENC, F. Bernard. *Hospital performance in Brazil*. Washington: World Bank Publications, 2008.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Contrato de gestão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Relatório final do Grupo de Trabalho Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/final/download/OBSERVATORIO.pdf>>.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Parcerias com o terceiro setor no Brasil: evolução e aspectos críticos nos últimos 20 anos. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 4, n. 12, p. 151-161, set./dez. 2015.
