



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO – MPA

**ANÁLISE DAS COALIZÕES DE DEFESA SOBRE O CASO DO MARCO
REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.**

CESAR DUTRA CARRIJO

Brasília – DF

2019

**ANÁLISE DAS COALIZÕES DE DEFESA SOBRE O CASO DO MARCO
REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração – Mestrado Profissional em Administração. Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas
Orientador: Professor Doutor João Mendes da Rocha Neto

Brasília – DF

2019

Carrijo, César Dutra

ANÁLISE DAS COALIZÕES DE DEFESA SOBRE O CASO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - César Dutra Carrijo; orientador João Mendes da Rocha Neto. - Brasília, 2019.

140 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Administração) - Universidade de Brasília, 2019.

1. Administração Pública. 2. MROSC. 3. Parcerias entre Estado e entidades sem fins lucrativos. 4. Organizações da sociedade civil.

César Dutra Carrijo

**ANÁLISE DAS COALIZÕES DE DEFESA SOBRE O CASO DO MARCO
REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração – Mestrado Profissional em Administração. Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

Aprovado em ___ / ___ / _____

Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto
Orientador (Universidade de Brasília – PPGA/UnB)

Professora Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Examinador Interno (Universidade de Brasília – PPGA/UnB)

Professora Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Examinador Interno (Universidade de Brasília – IPOL/UnB)

Para Luna e Nina, que iluminam meus dias e me elevam.

AGRADECIMENTOS

É um clichê dizer que a realização de uma pesquisa acadêmica de fôlego só se concretiza a partir da comunhão de esforços do estudante com o punhado de pessoas que o sustentam durante a jornada. Esta dissertação não foge à regra e vai além.

Não fosse o amor e a tenacidade da minha parceira Didi, esta força da natureza, até os prazos de inscrição para o Mestrado teriam sido perdidos. A paciência com minhas faltas, o vivíssimo interesse por algumas matérias que até então lhe eram estranhas, o entusiasmo em acompanhar e auxiliar em tarefas, seminários, trabalhos, a dedicação milimétrica nas revisões, sua imensa receptividade e seus abraços cheios de carinho estão representados em cada página deste trabalho. A sutileza e o lirismo deste amor tão grande foram vertidos em suor comungado e companheirismo. Tão difícil como mensurar o quão fundamental foi seu apoio é expressar o quanto sou grato por tudo que me proporcionou nestas nossas venturas.

Registro meus agradecimentos ao orientador João Mendes, que desde o início deste caminho foi um ponto cardeal para dar sentido aos passos, com sua atuação cirúrgica para apontar rumos, filtrar, direcionar a pesquisa e nos momentos precisos saber cobrar e organizar este esforço. Meu muito obrigado pela paciência e parceria.

Minha gratidão fundamental também à Laís Lopes. Muito mais do que propriamente pela ajuda vital durante o curso da pesquisa, pelo exemplo inigualável em sua atuação nos anos partilhados na administração pública. Sua firmeza de propósitos e resiliência para enfim alcançar objetivos, inacreditável. Brilhantismo e tenacidade conjugados para que o país pudesse se aproximar de uma política nacional de parcerias. Enorme orgulho por ter multiplicado esforços com pessoa tão única.

Agradecimento também às amigas do GIFE-FGV, Carol Stuchi e Aline Souza como também Aline Freitas e Clarice Calixto, mulherada que tudo sabe e ajudou demais com conselhos, prosas e sugestões de leituras. Clarearam a trilha.

Muito obrigado a Felix Lopes e Silvio Santana especialistas com conhecimento total sobre o tema, que, com generosidade ímpar, se dispuseram a me conceder tempo e compartilhar saberes tão agudos.

Aos colegas do Departamento de Análise de atos normativos da AGU pela colaboração e especialmente à Escola da da AGU que impulsionou os integrantes da carreira a nos aperfeiçoarmos. Com a certeza que o conhecimento dos colegas e amigos deste MPA-Unb, a quem já estendo minha gratidão e registro minha saudade, trarão boas luzes à administração pública.

Agradecimento também pelo capricho e empenho da amiga Fernanda Scussel por toda ajuda na revisão atenciosa e todos ensinamentos metodológicos que transformaram em dissertação aquele amontoado de informação até então um pouco disforme.

Aos amigos Flávio Bianchi, Biel e Flá pelo exemplo que sempre inspirou a me tornar mais sabido.

Maria Tereza, Valdir, Adriano, Carolina, Biel, Giulia, Guto e Bruno, meu obrigado por me darem a certeza, só por estarem por perto, de que sempre estarei bem.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo compreender o processo de formulação e implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, com foco no tipo de controle exercido pela administração pública federal sobre as entidades sem fins lucrativos que recebem transferências voluntárias de recursos financeiros. Para cumprir o objetivo proposto, recorreu-se ao *Advocacy Coalition Framework* (ACF), um modelo analítico que aborda as políticas públicas maduras a partir do conceito de subsistema, com foco na atuação de coalizões antagônicas concorrentes na definição do desenho de determinada política pública, com o objetivo de revelar crenças, recursos e modos de atuação dos grupos em disputa, bem como as interações entre seus componentes. Realizou-se pesquisa qualitativa composta por entrevistas em profundidade com 15 atores envolvidos na implementação do MROSC, além da análise documental de relatórios, pareceres e outros documentos oficiais da Administração Pública. O exame dos dados coletados permitiu traçar a genealogia do MROSC, desde as primeiras manifestações legislativas até seu panorama atual de implementação, com análise dos eventos internos e externos que influenciaram a dinâmica do eixo das transferências do subsistema no período investigado. A aplicação do modelo ACF indicou a existência de duas coalizões de defesa. A primeira, favorável às parcerias, defende a autonomia e atuação das organizações da sociedade civil - OSC's e o regime de parcerias, entendendo as parcerias como espaço de participação social, democratização e diversificação da oferta de atividades pelo Estado, visando à melhoria do serviço público. Por outro lado, a coalização contrária às parcerias ou “desconfiada” é formada por três perspectivas distintas – estadocentrista, fiscalizadora e criminalizante – que compartilham certa unidade de modo de agir, obstando ou criando mecanismos de controle bastante rigorosos para as parcerias. Os achados indicam que o embate entre coalizões acaba por perenizar uma dinâmica de disputa permanente, em avanços e recuos que resultam em imperfeição e incompletude na construção de uma política nacional de fomento, de colaboração e de cooperação entre a administração e as OSC's.

Palavras-chave: Administração Pública; MROSC; Parcerias entre Estado e entidades sem fins lucrativos; Organizações da sociedade civil; Modelo de Coalizões de Defesa.

ABSTRACT

The present dissertation aims to understand the process of formulation and implementation of the Regulatory Framework of Civil Society Organizations - MROSC, focusing on the type of control exercised by the federal public administration over non-profit entities that receive voluntary transfers of financial resources. In order to fulfill the proposed objective, it was used the Advocacy Coalition Framework (ACF), an analytical model that addresses mature policies based on the subsystem concept, focusing on competing antagonistic coalitions in defining the design of a given policy, with the objective of revealing beliefs, resources and modes of action of the groups in dispute, as well as the interactions among its components. Qualitative research was carried out, consisting of interviews with 15 actors involved in the implementation of the MROSC, as well as documentary analysis of reports, opinions and other official documents of the Public Administration. The analysis of the collected data allowed to trace the genealogy of the MROSC, from the first legislative manifestations to its current panorama of implementation, with an analysis of the internal and external events that influenced the dynamics of the subsystem during the investigation period. The application of the ACF model indicated the existence of two defense coalitions. The first, in favor of partnerships, advocates the autonomy and action of Civil Society Organization (CSOs) and the partnership regime, understanding partnerships as a space for social participation, democratization, and diversification of the state's activities, aiming at improving the public service. On the other hand, the coalition against partnerships or "distrustful" is formed by three distinct perspectives - state-centered, budgetary and criminalizing - that share a certain unity of action, hindering or creating rigorous control mechanisms for partnerships. The findings indicate that the clash between coalitions ends up perpetuating a dynamic of permanent dispute, with advances and retreats that result in imperfection and incompleteness in the construction of a national policy of foment, collaboration and cooperation between the administration and the CSOs

Keywords: Public Administration; MROSC; Partnerships between state and non-profit entities; Civil society organizations; Advocacy Coalition Framework.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo dos Fluxos Múltiplos	24
Figura 2 – Quadro Analítico do Modelo ACF	26
Figura 3 – Estrutura do Sistema de Crenças do ACF	31
Figura 4 – Evolução da participação do total das parcerias, excetuadas as realizadas no âmbito do SUS, precedidos por chamamento público, 2008-2012.	40
Figura 5 – Organizações da Sociedade Civil por ano de Fundação	59
Figura 6 – Transferências Voluntárias da União desde a entrada em vigor do MROSC.	68
Figura 7 – Evolução anual do volume de repasses federais para OSC's, Brasil - 2010-2017.	69
Figura 8 – Nuvem de palavras mais frequentes na 1ª categoria de documentos.....	74
Figura 9 – Nuvem de palavras mais frequentes na 2ª categoria de documentos.....	74
Figura 10 – Valores reais das transferências anuais para entidades sem fins lucrativos e percentual dos valores no orçamento geral da União	83
Figura 11 - Total de recursos públicos federais transferidos para ESFLs e somente para OSCs, considerando modalidades de aplicação de recursos (2010 – 2017).....	84
Figura 12 - Índice de confiança institucional no Brasil.....	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cobertura de mídia sobre OSC's.....	48
Tabela 2 - Número de referências aos termos selecionados – grupos de documento – coalizão contrária e favorável.....	73
Tabela 3 - Valores do orçamento geral da União e das transferências para ESFLs e percentual desta em relação à primeira.....	84
Tabela 4 - Cobertura de mídia sobre financiamento de OSC's	86
Tabela 5 - Valores reais anualmente transferidos para OSC's, por função orçamentária (2010-2017 - milhões)	87
Tabela 6 - Indicadores OSC's.....	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Hipóteses do ACF atualizadas	37
Quadro 2 - Tipologia das Organizações da Sociedade Civil.....	39
Quadro 3 - Participantes da Primeira Etapa de Entrevistas.....	52
Quadro 4 - Participantes da Segunda Etapa de Entrevistas.....	52
Quadro 5 - Roteiro de Perguntas	53
Quadro 6 - Participantes da terceira etapa de entrevistas.....	54
Quadro 7 - Documentos Analisados.....	55
Quadro 8 - Comparação MROSC primeira e segunda versão	67
Quadro 9 - Regulamentação estadual do MROSC e adoção de controle de resultados	69
Quadro 10 - Código de Análise.....	76
Quadro 11 - Aplicação do Código de Análise – Coalizão Favorável às parcerias.....	94
Quadro 12 - Principais posicionamentos colisão favorável às parcerias	96
Quadro 13 - Convergência de crenças – Coalizão favorável	98
Quadro 14 - Aplicação do Código de Análise – Coalizão Contrária	108
Quadro 15 - Principais posicionamentos da coalizão contrária às parcerias.....	109
Quadro 16 - Casos cotidianos na execução de parcerias.....	114

LISTA DE ABREVIATURAS

ABONG – Associação Brasileira de ONGs
ACF – *Advocacy Coalition Framework*
ADR – *alternative dispute resolution*
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBAS- Certificado de entidade beneficente de assistência social
CONFOCO - Conselho Nacional de Fomento e Colaboração
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
ESFL - Entidades sem fins Lucrativos
LAI – Lei de Acesso à Informação
MF – Ministério da Fazenda
MF – Ministério da Fazenda
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ODM – Objetivos de desenvolvimento do milênio
ODS2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG – Organização não-governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OS – Organização Social
OSC – Organizações da Sociedade Civil
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PL – Projeto de Lei
SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SPELL - *Scientific Periodicals Electronic Library*
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização do Estudo	15
1.2 Formulação do Problema de Pesquisa.....	17
1.3 Objetivos.....	19
1.4 Justificativas e Estrutura da Dissertação	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 Estabelecendo a abordagem teórica: processos de mudança de políticas públicas.....	22
2.1.1 O Advocacy Coalition Framework (ACF).....	25
2.1.1.1 Subsistema	27
2.1.1.2 Coalizões de Defesa.....	28
2.1.1.3 Sistema de Crenças.....	29
2.1.1.4 Fatores Externos	32
2.1.1.5 Modos de Mudança	33
2.1.1.6 Críticas ao Modelo ACF	35
2.1.1.7 Hipóteses do Modelo ACF.....	36
2.2 Estabelecendo o contexto teórico: os atores e processos da mudança de política pública buscada pelo MROSC.....	38
2.2.1 Organizações da Sociedade Civil.....	38
2.2.2 Controle de Resultados.....	41
2.2.3 Guardiões do orçamento, gastadores e controladores externos	44
2.3 Aplicabilidade do ACF para o regime de parcerias	45
3 MÉTODO	50
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa.....	50
3.2 Procedimentos de Coleta de Dados	50
3.2.1 Entrevistas	50
3.2.2 Análise de Documentos	54
3.3 Procedimentos de Análise de Dados.....	57
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	58
4.1 Transferências voluntárias: genealogia à implementação do MROSC	58
4.1.1 Debates Iniciais	58
4.1.2 Debates até a redação final – MROSC, PLS 649/2011 até a Lei 13.204/15	63
4.1.3 A implementação do MROSC.....	68
4.2 Construção do Código de Análise – Formação das Coalizões.....	72
4.3 Análise da aplicação do ACF às transferências voluntárias da União para as entidades sem fins lucrativos	80

4.3.1 Parâmetros relativamente estáveis do subsistema analisado	81
4.3.2 Fatores Externos	83
4.3.3 Estruturas de oportunidades do eixo do subsistema analisado	88
4.3.4 Subsistema	89
4.3.5 Coalizões de Defesa	90
4.3.5.1 Coalizão favorável às parcerias.....	91
4.3.5.2 Coalizão contrária (ou com desconfiança) às parcerias	101
4.3.6 Modos de Mudança: os modos de alteração da política.....	115
4.3.6.1 Choques externos e internos.....	115
4.3.6.2 Interações entre as coalizões (policy oriented learning)	116
4.4 Discussão geral.....	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICE I.....	139

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como propósito investigar as coalizões atuantes no regime de parcerias do Estado, desde o início da vigência da instrução Normativa STN nº 01/97 até a implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, com recorte para as transferências voluntárias da União. Trata-se de pesquisa com o propósito de trazer subsídios para a consolidação de uma política nacional de fomento, de colaboração e cooperação da administração pública federal com organizações da sociedade civil, por meio da compreensão dos embates, processos, atores, e motivações que deram forma ao MROSC.

Este primeiro capítulo apresenta a contextualização do estudo, a formulação do problema de pesquisa e os objetivos que dele derivam e, por fim, a estrutura da dissertação.

1.1 Contextualização do Estudo

No ano de 2015, a Organização das Nações Unidas reuniu-se para discutir a atualização dos então oito objetivos de desenvolvimento do milênio – ODM, propondo uma nova agenda, desta vez com dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável a serem buscados nos próximos quinze anos pelos países membros, ficando conhecida como ODS2030. Entre os temas desta agenda de trabalho, figuram o alcance da meta de incentivar e promover parcerias eficazes com a sociedade civil, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Observa-se, assim, a importância dada às parcerias globalmente, já que a cooperação para o atingimento das propostas pactuadas consiste em um objetivo comum a diversas nações, reforçando o espírito de solidariedade global. Em tal passo, já é sabido que o aumento da cooperação entre governos e organizações da sociedade civil configura uma tendência mundial (BUFFET; EIMICKE, 2018; JOMO *et al.*, 2016; SALAMON, 2006).

Esta perspectiva global pode ser apreendida também em âmbito nacional, haja vista o aumento de formas de atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil como uma forma estruturante da atuação estatal e da atividade das organizações privadas (LOPEZ, 2018; LOPEZ; BARONE, 2013; LOPEZ; BUENO, 2012). No Brasil, a conformação constitucional pós 1988 atestou a importância da sociedade civil ao conferir papel destacado às entidades beneficentes de assistência social, em referência à necessidade de se assegurar direitos das crianças e adolescentes e na política para idosos, como dever da família, sociedade e Estado (BRASIL, 2015). Tal movimento é verificado, ainda, na área de saúde, educação, proteção ao patrimônio cultural e meio ambiente.

Storto e Reicher (2014) defendem que a participação da sociedade na gestão dos temas de interesse público não é apenas desejada, mas extremamente necessária. Isso porque as organizações da sociedade civil brasileira definem temas e atividades de interesse coletivo que impactam em diversos setores da sociedade (LOPEZ, 2018), configurando um elemento-chave ao desenvolvimento nacional nas perspectivas econômica e social, além de conformar um componente basilar à garantia do princípio da igualdade e para a construção da dignidade dos cidadãos (STORTO; REICHER, 2014).

Neste panorama, poderia se pensar que uma agenda de pesquisa sobre o terceiro setor apresentaria uma gama extensa de possibilidades para aprofundamento, abarcando temas desde o papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil na estrutura democrática brasileira (STORTO, 2013) à efetividade das instituições participativas (PIRES, 2011).

Diante deste amplo contexto de todas as formas de parcerias do Estado, esta dissertação versará sobre as transferências voluntárias da União para organizações da sociedade civil por meio de termos de colaboração e fomento, cujo regramento institucional teve significativa mudança em anos recentes, com o advento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, cristalizado na Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. Entre as possibilidades de estudo trazidas pelo MROSC, a presente pesquisa concentrar-se-á no tipo de controle exercido sobre as parcerias, tema que representou mudança paradigmática trazida pelo MROSC, ao preferir a fiscalização de meios e exame de conformidade de processos em prol do controle de resultados .

Tendo a forma de fiscalização como tópico central deste trabalho, esta dissertação se insere no debate sobre eficácia e controle (MARQUES NETO 2010, 2017), em conexão com contexto global já que a ONU (2015) sublinha a importância de construir e desenvolver instituições eficazes e responsáveis e ao mesmo tempo reduzir substancialmente quaisquer formas de corrupção e suborno, o que expõe a abrangência da discussão aqui proposta.

No Brasil, a Constituição de 1988 deu início à ampliação do controle da Administração Pública, com a criação de instituições voltadas ao acompanhamento dos gastos orçamentários e zelo pela legalidade no exercício das competências públicas, entre elas a Controladoria Geral da União, que foi concebida com o discurso de maior fiscalização, menor discricionariedade e consequente maior lisura pública (MARQUES NETO, 2017). Ademais, o autor acrescenta que a importância do monitoramento das atividades estatais é evidenciada pelo fortalecimento dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e dos sistemas de controle interno dos órgãos.

É de se destacar que dez anos após a promulgação da Carta, no entanto, foi promulgada a Emenda constitucional que agregou o princípio da eficiência como também norteador da

administração pública. Tal dualidade gera divisão e delimita posições contrapostas, trazendo o embate entre o paradigma burocrático e gerencial na administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1996; REZENDE, 2002), e é neste contexto que esta pesquisa abarca o prisma do controle de resultados ou controle de meios.

O modelo analítico a ser utilizado é o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Trata-se de um ferramental teórico que busca explicar mudanças em políticas públicas maduras, cujo processo para se atingir reformas consome longo período, partindo-se do enfoque na atuação de coalizões de defesa antagônicas que concorrem para definir o desenho buscado para o tema em disputa, buscando-se revelar quais seriam as crenças, recursos e modos de atuação dos grupos que estiveram em embate.

De acordo com Jenkins-Smith *et al.* (2014), o ACF pode explicar questões relativas às condições sob as quais os atores formam e mantêm coalizões que conduzem ao alcance das políticas públicas, às características das estruturas que formam tais coalizões e às interações entre os seus componentes. Permite, ainda, conhecer os processos de aprendizagem dos atores a partir de experiências, informações técnicas e científicas. Por fim, o autor destaca que o ACF favorece a identificação dos fatores que permitem colocar em prática as políticas públicas desenvolvidas. Tendo em vista as possibilidades apresentadas pelo ACF, este conforma o ponto de partida do referencial teórico desta dissertação.

Visando compreender como as coalizões atuam no subsistema específico das transferências voluntárias para organizações da sociedade civil, recorreu-se à perspectiva proposta por Good (2007) que desenhou uma tipologia de atores em relação ao orçamento público – gastadores, guardiões, planejadores e controladores externos – e pode contribuir com a identificação dos agentes que compõem a coalizão a favor ou contra o novo desenho buscado pelo advento do MROSC.

Diante do cenário apresentado e do referencial teórico em que se sustenta esta dissertação, tem-se argumentos para a formulação do problema de pesquisa, apresentado a seguir.

1.2 Formulação do Problema de Pesquisa

Antes do advento do MROSC, a falta de normas claras e permanentes sobre a relação entre a administração pública e as OSC's tornava seu espaço de presença sujeito à incerteza e insegurança jurídica (STORTO; REICHER, 2014).

Neste contexto, é de se destacar que a legislação que disciplina a possibilidade de transferências voluntárias, desde o governo João Goulart, padeceu com a escassez de

dispositivos legais¹ que pudessem conferir alguma estabilidade ao setor, permanecendo com muito espaço para regulamentação infra legal, criando-se cenário para disputa de interpretações (BRASIL, 2015).

Assim, o panorama institucional sobre os repasses para entidades sem fins lucrativos foi marcado por certo nível de instabilidade normativa, haja vista as dezesseis alterações na Instrução Normativa MF nº 01/97, que disciplinou a matéria entre 1997 e 2007; os oito ajustes em seu sucessor, o Decreto 6.170/2007. Até como decorrência de tal incerteza jurídica, houve a realização de duas Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar a atividade das organizações não governamentais, as chamadas CPI's das ONGs², nos anos de 2001-2002 e 2007-2010.

Por fim, ainda que representasse a busca de superação da comentada fragilidade regulatória, a própria formulação do MROSC foi arena de embates, tendo em vista que sua redação original de 2014 foi ajustada, após duas Medidas Provisórias, em quase noventa por cento de seus oitenta e oito artigos até finalmente se alcançar sua versão definitiva dada pela Lei 13.204, de 2015.

Constatou-se um duplo prisma, de um lado pairava sobre esta temática uma desconfiança e suspeição sobre a atividade das organizações, como se emblematisa pelas CPIs que deram origem aos Projetos de Lei que acabaram por conformar a primeira redação do MROSC, marcado pelo controle rigoroso e estrito sobre as parcerias, com vigilância permanente e detalhista sobre os procedimentos e gestão das entidades. Do outro, houve uma mobilização da sociedade civil que fez prevalecer sua perspectiva na legislação sobre as parcerias, conferindo maior autonomia e prestigiando o papel desempenhado pelas OSC's, (BRASIL, 2015).

Resultado de tal contexto, verificou-se certo nível de contradição interna no MROSC (MENDONÇA; FALCÃO, 2016; SCHIEFLER, 2014). Tendo como origem as recomendações de uma CPI, que pregava o controle rígido sobre as parcerias, o PL passou a tramitar sob a influência da citada mobilização das OSC's, que emplacaram o controle de resultados como uma “diretriz fundamental do regime de parcerias”³ mas, ao menos na versão original, não afastaram os instrumentos rigorosos de fiscalização, como possibilidade de acesso aos registros

¹ De 1964 a 2014, excetuando-se artigos dispostos em leis orçamentárias, que tem vigência temporária e mutável, apenas três dispositivos legais serviram de alicerce para as transferências e convênios, o art. 16 da Lei 4.320, de 1964, o art. 82 do Decreto-Lei 2300, de 1986 e o artigo 116 da Lei 8.666, de 1993.

² Relatórios disponíveis em: www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=56352&tp=1 e <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594>

³ Art. 6º, I

contábeis até mesmo dos fornecedores da entidade parceira ou a exigência de regulamento de compras.

Deste modo, defende-se nesta pesquisa que o MROSC é fruto do embate destas duas visões. A primeira com olhares de suspeição, filiada aos defensores do protagonismo dos órgãos de controle, podendo-se aglutinar os papéis do guardião e do controlador externo de Good (2007) com restrição à transferência de recursos às entidades ou mesmo sua supressão, a partir da interpretação de que as OSC's devem buscar financiamento apenas em fontes privadas. A segunda advoga pela necessidade de o Estado prestigiar as parcerias, garantir a autonomia das entidades e o controle de resultados.

Acredita-se que o embate entre os grupos que se enfrentaram na formulação do MROSC permanece em compasso de tensão, o que dificulta sua implementação. De tal modo, como a redação final do MROSC expressa mais os anseios da coalizão favorável às parcerias, torna-se necessário investigar quais as crenças aglutinadoras da coalizão defensora de maior rigor e controle e qual sua influência no desenho atual do regime de parcerias.

Dito isso, o ponto de partida do problema de pesquisa é o eixo das transferências voluntárias dentro do subsistema das parcerias do Estado, identificando-se as coalizões que nele atuam, divisando-se as crenças, as estratégias e os resultados alcançados. Questiona-se, neste sentido, em qual contexto essas transferências acontecem, quais são os eventos que precedem as parcerias, quais são as forças que influenciam o sistema e, ainda, quais são as estruturas de oportunidade no longo prazo.

A partir da contextualização por ora desenhada, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: **Como se desenvolveu o eixo das transferências voluntárias de recursos financeiros do subsistema das parcerias entre a União e as organizações da sociedade civil no período 1997-2018?**

1.3 Objetivos

Diante da discussão por ora engendrada e tendo em vista a pergunta de pesquisa formulada, o objetivo precípuo desta dissertação é compreender, por meio do modelo analítico do Advocacy Coalition Framework – a seguir explicado -, como se desenvolveu o processo de mudança do regime de transferências voluntárias para as organizações de sociedade civil dentro do subsistema de parcerias do Estado no período 1997-2018.

Para a consecução do objetivo geral, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- i. Descrever o encadeamento de eventos internos e externos que influenciaram e influenciam a dinâmica do eixo das transferências do subsistema no período em foco;
- ii. Identificar quais os principais atores que compõe as coalizões, seus perfis, modo como influenciaram a formulação e agora a implementação do regime de parcerias com controle de resultados;
- iii. Averiguar quais práticas administrativas têm impedido ou contribuído para a implementação do controle de resultados no âmbito das parcerias.

Com tal aplicação, pretende-se contribuir para a explicação da mudança no regime de parcerias encabeçada pelo MROSC e também entender os desafios na fase de implementação do modelo.

1.4 Justificativas e Estrutura da Dissertação

Descobrir as motivações que definem os contornos do regime de parceria é um passo para possibilitar aperfeiçoamentos ou um debate mais qualificado sobre o tema, constituindo assim uma aplicação possível para sua melhoria, o que se conjuga com os objetivos buscados em uma pesquisa em âmbito de um mestrado profissional.

Para além disso, ainda pretende-se apresentar contribuições acadêmicas e gerenciais, haja vista que a Administração é uma ciência aplicada e nestes subsídios enriquecem a justificativa e a relevância do trabalho.

No que se refere às contribuições acadêmicas, a aplicação do ACF em tema diverso da pauta ambiental pode encorajar a adoção do modelo analítico por pesquisadores que se dediquem a outras políticas públicas, assim como demonstrar os bons resultados da utilização do modelo mesmo em subsistemas que não reúnam à perfeição as características apresentadas pelos autores.

Concernente às contribuições gerenciais, acredita-se que a aplicação do quadro analítico do *Advocacy Coalition Framework* no estudo do processo de mudança do regime de transferências voluntárias para OSCs, dentro do subsistema de parcerias do Estado, auxilia a identificação e a compreensão dos motivos que inibem a adoção do novo modelo de modo mais amplo e imediato. Dito isso, espera-se que o mapeamento de crenças, recursos e dinâmica de embate entre as coalizões a serem apresentados contribua no aperfeiçoamento do regime por meio do aprendizado orientado de políticas públicas, conforme colocado nas hipóteses do ACF.

Acerca de sua estrutura, esta dissertação, além da presente introdução, encontra-se assim organizada: referencial teórico, abrangendo sínteses da literatura que versa sobre o *Advocacy Coalition Framework*, acerca das organizações da sociedade civil e dos mecanismos de controle; método, o qual enuncia a caracterização geral da pesquisa e os procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados; apresentação de discussão dos resultados; e a conclusão do estudo, com a síntese dos principais resultados, contribuições acadêmicas e gerenciais, limitações e recomendações para trabalhos futuros. Por fim, as referências bibliográficas encerram o documento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O mote da presente dissertação consiste na compreensão do processo de mudança do regime de transferências voluntárias de recursos financeiros para as organizações de sociedade civil dentro do subsistema de parcerias do Estado.

Dito isso, o primeiro passo desta pesquisa foi o levantamento bibliográfico de artigos, buscando captar o estágio de desenvolvimento acadêmico dos temas. Foram utilizadas as bases CAPES e SPELL, a partir das palavras-chave “controle de resultado”, “mudança de paradigma”, “MROSC”, “organizações da sociedade civil”, “parcerias”, “ong”, “estilo de implementação”, “accountability”, “grupos de interesse”, “management by result”, “performance management”, “ACF” e “advocacy coalition framework”.

Assim, além das obras de referência, dissertações e teses, chegou-se a um leque inicial de 51 artigos, divididos entre os temas: controle na administração pública, análise de políticas públicas, reformas administrativas, redes de políticas públicas, grupos de interesse e políticas públicas, relações entre Estado e sociedade e organizações da sociedade civil. Tal revisão deu origem ao quadro teórico que se apresenta a seguir.

2.1 Estabelecendo a abordagem teórica: processos de mudança de políticas públicas

O processo que conduz à alteração de políticas públicas é formado por um conjunto de quatro sub-processos, quais sejam, (i) o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; (ii) a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas; (iii) a escolha final entre as alternativas disponíveis; e (iv) a implementação da decisão (KINGDON, 1984).

A literatura sinaliza alguns modelos que explicam os processos de mudança de política pública, entre os quais têm destaque o modelo de fluxos múltiplos (KINGDON, 1984), o modelo do equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993) e o *Advocacy Coalition Framework* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

O modelo de fluxos múltiplos, desenvolvido por Kingdon (1984), configura uma ferramenta para compreender a razão de alguns temas receberem maior atenção da agenda governamental, enquanto outros são preteridos. Este modelo parte da premissa de que a formação de agenda é resultado de três processos ou fluxos, a saber, fluxo de problemas, fluxo de política e fluxo de políticas públicas.

O fluxo de problemas trata das questões que podem preocupar os formuladores de políticas por meio de indicadores, como índice de mortalidade infantil, taxa de analfabetismo

ou homicídios; eventos crises e símbolos, como chacinas em presídios, divulgação de um relatório internacional; e, por fim, feedback das ações governamentais, como resultado de ações de avaliação e monitoramento.

O fluxo de política, por sua vez, constitui a dimensão política propriamente dita, na qual as coalizões são construídas em um processo de barganha e negociação, influenciados por três fatores: o humor nacional, consenso entre grupos de pressão e mudanças de governo ou mesmo a alteração de estrutura administrativa. Finalmente, o fluxo de políticas públicas trata da formulação de alternativas para atuação governamental a respeito de determinada questão, entendida como a formulação técnica de soluções possíveis, sem ligação com o clima político.

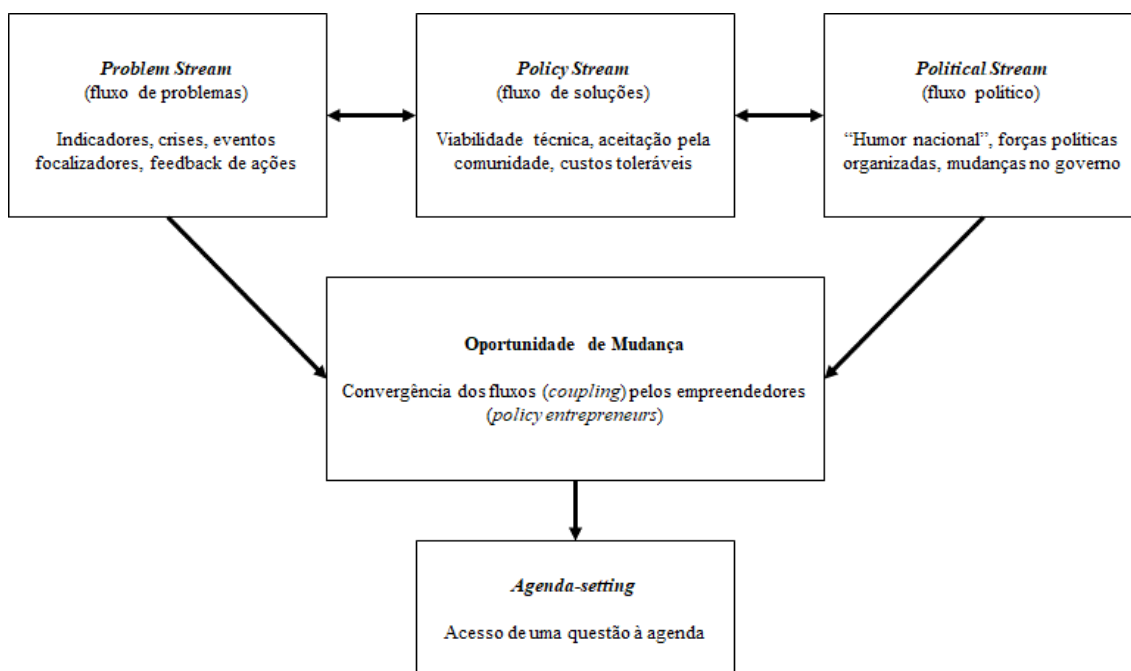
Estes fluxos seguem curso de maneira pouco interdependente até que, por influência da atuação de um agente empreendedor da política, ocorre um momento de confluência, formando a janela de oportunidade que dá acesso à agenda governamental. Embora atribua centralidade ao papel das ideias, Kingdon (1984) entende que o atingimento da janela de oportunidades está mais ligado ao fluxo da política e dos problemas. Isto é, não bastará haver uma solução adequada na comunidade epistêmica, enquanto não houver maturidade política (humor nacional, consenso ou troca de governo) ou a gravidade do problema (indicadores, evento/crise ou resultado de avaliação) não conduzir a questão à agenda governamental.

Neste contexto, é de se apontar a diferenciação entre a agenda governamental e a agenda decisional: “[...] aquelas compõem a agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem política” (CAPELLA, 2006, p. 26). Em outros termos, para que um problema chegue à agenda decisional, é necessário que o fluxo de políticas públicas esteja apto a apresentar uma solução viável.

O modelo de fluxos múltiplos ainda aponta a importância do agente empreendedor da política, indivíduo relevante no processo decisório – dentro ou fora do governo - com papel destacado em “amarrar” os três fluxos, dispendendo recursos – tempo, energia, reputação e dinheiro – para promover uma solução em troca da antecipação de ganhos futuros.

Por fim, cabe registrar a distinção quanto ao *locus* de atuação dos agentes envolvidos no processo de mudança, com papel mais ativo de atores visíveis – presidente, ministros, grupos de interesse, partidos e mídia – no fluxo político e dos problemas enquanto os atores invisíveis – a comunidade epistêmica – concentra-se na formulação de propostas alternativas. A Figura 1 ilustra o modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (1984).

Figura 1 – Modelo dos Fluxos Múltiplos



Fonte: adaptado de Capella (2006)

No que tange ao modelo do equilíbrio pontuado, Baumgartner e Jones (1993) procuram explicar os períodos de estabilidade política, nos quais ocorrem mudanças apenas incrementais e lineares nas políticas públicas, e os períodos de rápidas e radicais mudanças, ou seja, momentos que afetam o equilíbrio do sistema.

Nesta concepção, sustenta-se que para conseguir manejar a multiplicidade de questões a seu cargo, os governos delegam determinados temas a subsistemas políticos (composto por uma comunidade de especialistas), reservando o microssistema às autoridades centrais. Em tal quadro, quando os atores componentes do subsistema compartilham ideias sobre uma determinada questão em razoável grau de convergência, forma-se um monopólio de política pública. Neste prisma, o subsistema formará a chamada *policy image*, ou seja: “[...] forma como uma política é compreendida e discutida” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 25).

Assim, com base em uma estrutura institucional – como exemplo de agências governamentais atuantes em determinado setor - e na compatibilidade das propostas destas instituições com os valores defendidos pela comunidade política, pode-se perceber grande estabilidade nas respectivas políticas públicas. As mudanças em tal contexto se dão apenas de modo incremental, linear.

No entanto, a *policy image* poderá ser alterada conforme o afluxo de novas informações empíricas ou pelo socorro a apelos emotivos (tones) que forcem a adoção de uma nova

perspectiva para compreensão da questão. Os autores, inclusive, destacam o papel da mídia em tal mudança de *policy image*. Quando ocorre tal alteração, há possibilidade de afluxo de novos atores e também de rompimento das balizas que continham a imagem dentro do subsistema, com o ingresso da questão no macrossistema político que é caracterizado:

[...] por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes *policy images*) e feedback positivo: “A macro política é a política da pontuação – a política de mudanças em larga escala, das imagens que competem, da manipulação política e da reação positiva (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 162).

Vale dizer que, mesmo no modelo do equilíbrio pontuado, também tem destaque o papel dos empreendedores da política para que conduza à sua efetiva implementação.

O terceiro modelo que discorre sobre os processos de mudança de políticas públicas é o *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, um modelo analítico adequado à busca de explicação de mudanças complexas em políticas públicas, envolvendo conflitos de interesses e objetivos, disputas técnicas e múltiplos atores pertencentes a diferentes níveis governamentais (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

Bem como os modelos teóricos anteriores, o ACF busca fornecer um ferramental teórico para compreender a concepção e alteração nas políticas públicas, com especial relevo ao papel das ideias neste processo. Neste tocante, o ACF distingue-se de outros modelos analíticos por permitir um exame que tenha em consideração diversos atores atuantes no subsistema, que não apenas o triângulo de ferro composto por burocracia, legisladores e grupos de interesse, mas também incluindo o papel de jornalistas, pesquisadores e consultores, o que permite compreender também a influência da informação técnica e científica no processo de mudança, fundamental em um modelo em que as crenças constituem categoria de análise central.

Frente ao exposto, o ACF foi o modelo escolhido como a principal abordagem teórica que contribui para a discussão dos resultados desta dissertação, motivo pelo qual ele é objeto de tratamento da subseção a seguir.

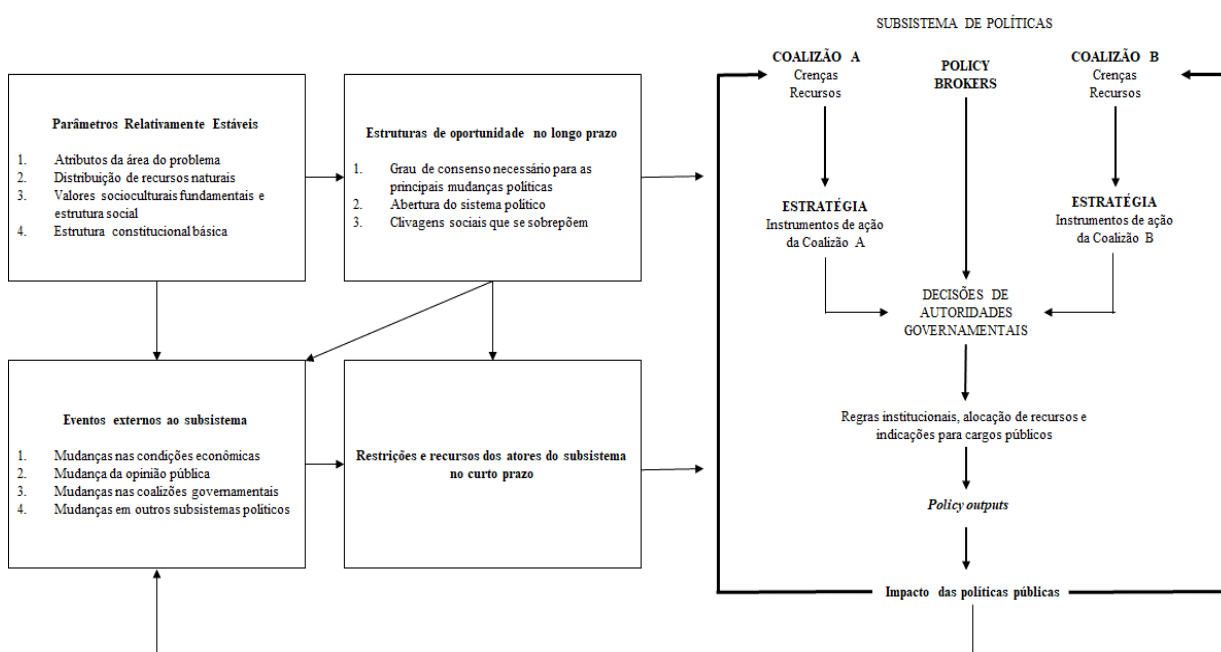
2.1.1 O *Advocacy Coalition Framework (ACF)*

Para desenvolver o modelo ACF, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) partiram da necessidade de desenvolver uma alternativa à teoria do processo das políticas públicas que pudesse superar uma compreensão heurística das mudanças, a carência de teorias que dimensionassem o papel das ideias científicas e técnicas nos debates políticos e a falta de uma

abordagem sistêmica que fosse além da tradicional ênfase em instituições governamentais e comportamentos políticos.

No modelo ACF, o processo de mudança de política pública é concebido como fruto da competição, dentro de um dado subsistema, entre coalizões de defesa, que se norteiam por suas crenças e se valem de recursos para aproveitar fatores externos ou oportunidades internas para conseguir a alteração buscada, ao longo do tempo. Desse modo, o ACF possibilita tanto um exame que considere múltiplos instrumentos de uma coalizão como também um prisma que abarque ambientes sociais mais amplos, tendo em conta que no ACF os atores externos por vezes podem ser mais influentes que os internos. A Figura 2 ilustra o quadro analítico do modelo ACF.

Figura 2– Quadro Analítico do Modelo ACF



Fonte: adaptado de Jenkins-Smith *et al.* (2014)

O ACF é concebido sobre três premissas essenciais. A primeira delas diz respeito ao macro nível, que pressupõe que o processo de políticas públicas é guiado por especialistas dentro de um subsistema, mas afirmando-se que o comportamento destes atores é influenciado por fatores externos, dentro de um sistema socioeconômico e político mais amplo. A segunda premissa refere-se ao micro nível, centrado no indivíduo, advindo da psicologia social e que traz à baila o sistema de crenças. Como terceira premissa, considera-se um nível intermediário que propugna que a melhor forma de lidar com a multiplicidade de atores dentro de um subsistema é agregando-os em coalizões de defesa.

Com base no exposto, a compreensão dos conceitos subsistema, coalizões de defesa e sistema de crenças parecem basilar ao quadro teórico desta tese, razão pela qual são tratados separadamente a partir de agora.

2.1.1.1 Subsistema

O conceito de subsistema é nuclear no modelo analítico do ACF e constitui importante fator de distinção com demais quadros teóricos, justamente por ser sua unidade de análise e não, como em outros modelos, as instituições ou organizações.

Em tal passo, é de se apontar que, na perspectiva do ACF, o subsistema tem seus contornos definidos pelo assunto da política pública, por seu escopo territorial e pelos atores que direta ou indiretamente influenciam o tema da respectiva política (SABATIER; WEIBLE, 2007). Sublinha-se que o subsistema é integrado por “incontáveis números de componentes que interagem de modo não trivial para produzir resultados em determinado aspecto da política”, destacando-se também que tais componentes podem ser configurados por características físicas e institucionais ou até atributos dos atores, incluindo o sistema de crenças e recursos políticos. (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 189).

O subsistema demarca o raio de atuação, de modo integrado ou não, dos atores de determinada política pública. Em tal passo, como exemplo, poderia se pensar no subsistema ambiental brasileiro tendo seu escopo delimitado pelas raias da Política Nacional do Meio Ambiente, suas instituições e atores envolvidos, que poderia inclusive ser subdividido em subsistemas específicos – conservação da biodiversidade, controle da poluição, gerenciamento de recursos hídricos (ARAÚJO, 2007).

Para aplicação do ACF, um passo fundamental é justamente delimitar adequadamente o escopo do subsistema, tarefa que deve seguir a regra fundamental de focar na dimensão substantiva e geográfica das instituições que delimitam as interações entre os atores que formarão as coalizões integrantes do subsistema. Ainda como um dos requisitos do subsistema a ser tratado pelo ACF, tem-se a questão da maturidade, haja vista que o ACF é concebido para lidar com questões incompletas e contraditórias, que engendram problemas complexos. Assim, o foco são justamente as políticas públicas cujo processo de alteração demanda período longo, mostrando-se um modelo analítico adequado aos objetivos desta dissertação.

Para Sabatier e Weible (2007), um subsistema maduro é caracterizado por um conjunto de participantes (agências, grupos de interesse, institutos de pesquisa com unidades/departamentos especializados) que se considera reciprocamente participante de uma

semi comunidade autônoma que divide expertise em determinado campo de políticas públicas e pretende influenciá-la por um período extenso.

2.1.1.2 Coalizões de Defesa

Como já visto acima, o conceito de coalizão de defesa é elemento definidor do modelo teórico, premissa fundante e componente central do subsistema. Assim, em desenvolvimento paralelo à literatura sobre as redes de políticas públicas que ressaltam a importância das relações interpessoais para explicar o comportamento humano, o ACF pressupõe que as crenças e comportamentos dos atores de um subsistema são fruto da incorporação de uma rede de contatos e que as políticas públicas são estruturadas, em parte, pelas interações entre agentes protagonistas do subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Neste passo, o ACF sustenta que os participantes de um subsistema, buscando obter sucesso na definição da política pública, aliam-se com os atores que comunguem com suas crenças, compartilham recursos e desenvolvem estratégias complementares. E neste ponto, o *devil shift*, tratado a seguir, acaba por acentuar a motivação por manter alianças e cooperação. (SABATIER; WEIBLE, 2007)

Note-se que a busca por aliados que partilham crenças se dará entre legisladores, servidores, líderes de grupos de interesse, juízes, pesquisadores e intelectuais com múltiplos níveis de participação governamental. Caso esta congregação produza um nível de coordenação (*nontrivial coordination*, no original) estará formada a coalizão de defesa. Nesse sentido, vale arrematar com o resumo de Capella (2015, p. 465):

Na perspectiva do modelo, as coalizões são geradas a partir de convicções, opiniões, ideias e objetivos dos atores envolvidos no processo do fazer política pública. Esse conjunto de ideais e convicções unido aos recursos políticos formata as coalizões e concretiza os objetivos e os interesses dos atores. São, portanto, as coalizões de defesa, dependendo de sua extensão e da natureza da política em causa, que determinam quais atores participam no sistema político, em uma abordagem de subsistemas que permite alocar uma multiplicidade de atores.

A literatura abriga, ainda, conteúdo referente aos recursos das coalizões. Inicialmente, menciona-se a autoridade formal dos atores que integram determinada coalizão, como alta burocracia, legisladores, juízes. Sabatier e Weible (2007) asseveram que este é um dos principais recursos da coalizão, sendo importante estratégia justamente a inserção de aliados em posições de autoridade privilegiada ou campanhas de *lobby* para influenciar. Fator decisivo na distinção entre uma coalizão dominante e uma de minoria.

Em seguida, lista-se a opinião pública como recurso das coalizões, destacando-se que o apoio coletivo à determinada posição da coalizão a fortalece, inclusive para eleger integrantes para cargos legislativos ou influenciar decisões oficiais. As coalizões têm como estratégia típica dispendir tempo para arregimentar apoio da opinião pública.

As informações também são apontadas como recursos. Em um sistema em que as crenças e as ideias têm papel central, dados sobre as causas e gravidade de um problema, custos e benefícios das alternativas em jogo tornam-se fundamentais. Uso estratégico da informação é ferramenta tanto para melhor aglutinar coalizões, contestar oponentes, como para convencer autoridades com poder de decisão.

As *mobilizable troops*, ou o contingente que determinada coalizão consegue engajar, também são consideradas um recurso, constituindo demonstração de força política e mesmo um meio para levantamento de recursos financeiros – outro recurso destacado pelo ACF – que poderá ser usado para granjear os demais recursos já citados, como no custeio de fundos de pesquisa, organização de núcleos para produção de informação, financiamento de candidatos que depois serão membros com autoridade formal, gastos em campanhas de mídia para atrair opinião pública ou arregimentação de mais membros que podem integrar as *mobilizable troops*.

Por fim, há de se discutir a habilidade em liderança. Sabatier e Weible (2007) destacam que a literatura sobre empreendedores da política demonstra que líderes habilidosos podem criar uma aura atrativa da coalizão, usar recursos eficientemente e conseguir valer-se adequadamente de janelas de oportunidade após choques externos.

2.1.1.3 Sistema de Crenças

A concepção do ACF para os indivíduos é baseada em uma versão modificada do individualismo metodológico, sustentando que as mudanças no mundo são primariamente movidas por pessoas e não por organizações (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Isto não equivale a dizer que o ACF refuta a influência do contexto no comportamento do indivíduo, mas sim afirma a influência de diversos fatores, especialmente a natureza das instituições relevantes, o grau de conflito e a seriedade das ameaças apresentadas pelos oponentes.

O ACF assume, na esteira de Simon (1947), que os indivíduos têm racionalidade limitada, sendo movidos instrumentalmente por objetivos, mas com incerteza sobre a forma como alcançá-los e limitados em suas habilidades cognitivas para processar estímulos. (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Partindo de tais premissas, o ACF sustenta que os indivíduos simplificam o mundo por meio de um sistema de crenças que vão gerar vieses cognitivos na assimilação de estímulos. Nesta senda, dada a dificuldade de mudança de crenças normativas e

a tendência dos atores de reconhecer a realidade por meio de filtros compostos pelas crenças preexistentes, é de se compreender que membros de diferentes coalizões irão perceber a mesma informação de modos muito diverso. (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

O ACF ainda herda uma premissa chave da teoria da perspectiva de Kahneman e Tversky (1974) que defende que os indivíduos valorizam mais as perdas do que os ganhos, resultando numa sobrevalorização das lembranças das perdas em comparação com as vitórias. Tal premissa gera a chamada *devil shift*, tendência dos atores de enxergar seus oponentes como menos confiáveis, imbuídos de motivações ruins e com mais recursos do que provavelmente são. O que acaba por aumentar o alinhamento entre membros de uma mesma coalizão e exacerba os conflitos com seus concorrentes. (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014)

Em seguimento à literatura que estuda os participantes das políticas públicas (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; PUTNAM, 1976; SIMON, 1985), o ACF divide o sistema de crenças em três graus hierárquicos. Deste modo, em um primeiro nível, mais radical, estão os valores fundamentais, normativos e ontológicos, são as *deep core beliefs*, não dizem respeito a nenhuma política pública específica e podem ser aplicados a múltiplos subsistemas. Envolvem premissas genéricas, normativas e ontológicas sobre a natureza humana, a prioridade de valores fundamentais como liberdade e igualdade, garantias de proteção à diversidade, o papel do Estado e do mercado bem como o nível de abertura da participação em decisões governamentais. São crenças formadas na socialização ainda na infância e extremamente difíceis de serem alteradas. (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014)

Já as *policy core beliefs* são delimitadas pelo escopo e tema do subsistema da política pública e também detém componente territorial. (SABATIER; WEIBLE, 2007). Trata-se de derivação das *deep core beliefs* pelos subsistemas de políticas públicas, são mais restritas em escopo e têm foco nas regras e orçamento de programas, a gravidade e causas de problemas, modos de participação. (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

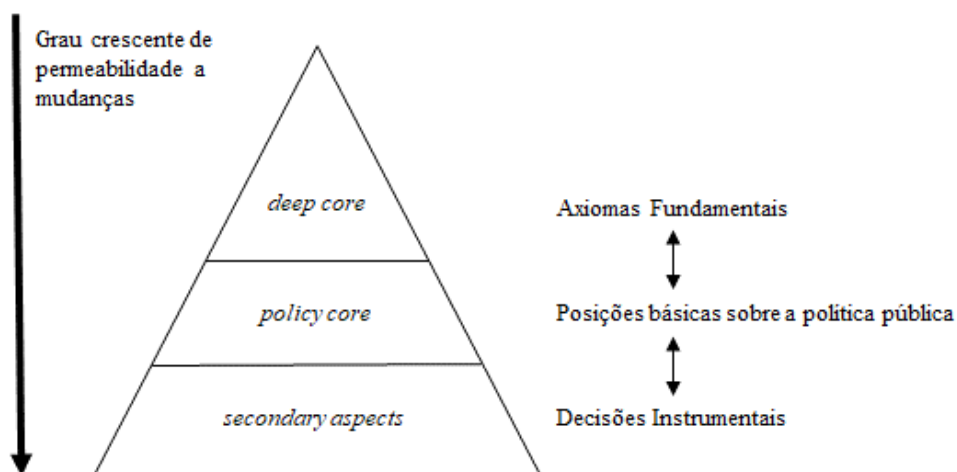
Sabatier e Jenkins-Smith (1999) definiram onze componentes do *policy core beliefs*, passando pela prioridade de diferentes valores relacionados com a política pública, para quem o Estado de Bem-Estar Social deve valer, a autoridade relativa do Estado e do mercado, o papel apropriado do interesse público, dos agentes públicos eleitos, servidores, experts. Para exemplificar com hipóteses da realidade brasileira, pode-se citar

Posições sobre tipos prioritários de instrumentos de políticas públicas, controle do desmatamento, criação de unidades de conservação, direitos das populações tradicionais e participação do setor privado na solução dos problemas ambientais são exemplos de elementos do núcleo de políticas públicas apresentados em políticas de meio ambiente [...] (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015, p. 94)

Antes de se passar ao terceiro nível do sistema de crenças, vale ressaltar que não existe correspondência direta e imediata entre os *deep core* e as *policy core beliefs*. No entendimento de Sabatier e Weible (2007), os relacionamentos que se desenvolvem dentro do subsistema são bastante conhecidos pelos atores envolvidos nas políticas públicas, estando dispostos a investir esforços para aplicar certas crenças fundamentais para o fortalecimento de crenças específicas da política pública em determinado subsistema. Não obstante, nem sempre há compatibilidade entre as crenças fundamentais e específicas da política pública em questão.

Finalmente, os *secondary beliefs*, ou preferências instrumentais, relacionam-se a tópicos específicos de uma política pública como, por exemplo, decisões acerca da alocação de recursos orçamentários, como explicam Capelari, Araújo e Calmon (2015). Para Sabatier e Weible (2007), essas preferências instrumentais podem revelar, ainda, a gravidade e as causas de problemas em um território definido, bem como as diretrizes de participação pública dentro de um estatuto específico. Por terem escopo mais restrito, alterações nos *secondary core beliefs* demandam menos evidência e menos acordo dentro dos atores do subsistema, conforme demonstrado na figura a seguir que esquematiza o sistema de crenças do ACF.

Figura 3 – Estrutura do Sistema de Crenças do ACF



Fonte: adaptado de Araújo (2007)

Subsistema, coalizões de defesa e crenças podem ser entendidos como os construtos formadores do ACF. Contudo, é preciso considerar os fatores externos que influenciam os processos de mudança de políticas públicas.

2.1.1.4 Fatores Externos

A influência do ambiente externo ao subsistema de políticas, onde terão origem os processos de mudança de políticas públicas, leva em conta os *parâmetros relativamente estáveis do subsistema*, constituídos pela estrutura constitucional que embasa o tema, os fundamentos socioculturais, a distribuição dos recursos naturais e atributos básicos do problema (SABATIER; WEIBLE, 2007). Por se ligarem a aspectos estruturantes, raramente sofrem alterações ou impulsionam mudanças no subsistema, tendo importância para estabilizar os recursos e restrições dos atores do subsistema.

Em seu trabalho sobre o modelo ACF, Sabatier e Weible (2007) apoiaram-se na literatura das estruturas de oportunidades políticas para propor um conjunto de variáveis - as estruturas de oportunidades - que intermediariam a relação entre os parâmetros estáveis e o subsistema. Tais estruturas referem-se às características relativamente duradouras de um sistema político que afetam os recursos e restrições dos atores de um subsistema. Identificam-se dois conjuntos de variáveis: (i) grau de consenso necessário para mudanças substanciais; e (ii) abertura do sistema político.

Assim, quanto maior o grau de consenso requerido pelo sistema político para que uma mudança ocorra – graduando-se de uma democracia bastante pulverizada a um regime autoritário - maior o incentivo para as coalizões serem inclusivas e buscarem compromissos e compartilharem informações com os oponentes.

No mesmo passo, a abertura do sistema político deriva do número de pontos de decisão e acessibilidade de cada um deles. Deste modo, quanto mais pluralista e acessível o sistema político, mais aberto estará a possibilidade de alteração nas políticas públicas – e, portanto, mais indicado o uso do ACF. Nas palavras de Sabatier e Weible (2007, p. 193):

Por exemplo, países como os EUA com separação de poder e governos estaduais / regionais muito poderosos criam inúmeros locais de tomada de decisão. Combinado com fortes tradições de burocracias acessíveis, legislaturas e tribunais, eles criam um sistema muito aberto com muitos atores diferentes envolvidos no processo político. Tais sistemas complexos se prestam muito bem ao ACF como uma estrutura analítica. Em contraste, os sistemas corporativistas tendem a ser muito menos abertos, tanto porque a tomada de decisões é muito mais centralizada quanto porque a participação é restrita a um pequeno número de autoridades do governo central e líderes de altas associações que observam normas de compromisso e aquiescência a decisões. O ACF pode ser usado para analisar regimes corporativistas, mas as coalizões de defesa tenderão a ter menos atores, e as normas de compromisso criarão incentivos para os moderados conseguirem acordos entre as coalizões.

2.1.1.5 Modos de Mudança

Elemento central do ACF e dos modelos anteriormente citados, os modos de ocorrência da mudança da política pública são abordados no ACF como decorrência de fatores internos ou exógenos a ele. Passa-se a discorrer inicialmente pelos mecanismos internos.

O *policy oriented learning* - aprendizado orientado de políticas públicas - refere-se as modificações duradouras de pensamento ou comportamentais, advindas da experiência ou de novas informações, ligando-se à reforma de objetivos políticos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Nesse sentido, Araújo (2007, p. 39) sintetiza o aprendizado orientado de políticas públicas sinalizando que sua função:

[...] é exatamente mostrar como o aprendizado orientado a políticas públicas ocorre em ambientes políticos [...]. Os atores que integram as coalizões em competição têm necessidade de continuamente buscar novas evidências, novos argumentos e novas táticas e estratégias que possam traduzir suas crenças e programas de ação propostos para a política governamental. Essas manobras serão contrariadas por respostas reativas e também antecipatórias das coalizões concorrentes. Sobretudo em termos de aspectos instrumentais, pode haver movimentação nos casos em que não é tão forte o consenso entre os membros da coalizão sobre a necessidade de manutenção do status quo, como também pode haver novas evidências ou experiências que levem ao abrandamento de posições antes rígidas. Quando mudanças desse tipo acontecem, caracteriza-se uma forma de aprendizado orientado a políticas públicas.

Outro caminho para mudança de política pública foi trazido após as revisões das teses originais, em Sabatier e Weible (2007) explana-se a respeito dos choques internos. Anteriormente os autores acreditavam que as cegueiras perceptivas e o *devil shift* acabariam por tornar impossível uma alteração no subsistema sem um choque externo, como a eleição de um Presidente republicano ou a revolução iraniana, nos exemplos de Sabatier e Weible (2007), passando então a propor que também choques advindos do próprio subsistema poderão precipitar mudanças. É citado o exemplo do subsistema do petróleo, largamente afetado pelo derramamento de óleo de Santa Barbara, nos Estados Unidos.

Assim, conjugando-se com a literatura dos eventos focais – conforme já mencionado em Kingdon (1984), o ACF passa a entender que os eventos internos ao subsistema também podem provocar alteração da opinião pública, evidenciar vulnerabilidades da política pública, falhas, negligências e trazer novas informações ao processo, podendo ocasionar uma alteração no equilíbrio entre as coalizões.

Mantem-se, todavia, uma distinção entre eventos internos e externos, inexistente na abordagem de Kingdon (1984) e na literatura dos eventos focais, pois como o subsistema é a unidade de análise do ACF, o tipo de choque influenciará quais atores serão mais afetados, resultados e a possibilidade de alteração de crenças ou de política pública.

Como terceira possibilidade de alteração de política pública constam os acordos negociados, fruto da combinação entre as teorias do aprendizado orientado de políticas públicas e a literatura dos meios alternativos de resolução de conflitos – *alternative dispute resolution* – ADR, os acordos negociados explicam como coalizões que se embatem por anos passam a um estágio de concordância.

Assim, a discussão em torno dos ADRs sob o prisma do ACF chegou a nove requisitos para que o acordo seja alcançado: i) a paralisia decisória danosa, quando ambas partes chegam a conclusão que a manutenção da disputa e do status quo de embate é inaceitável; ii) composição – no sentido de incluir na negociação do acordo todos os atores que potencialmente participariam do conflito, para evitar contestações posteriores; iii) liderança, ou, para o ADR, um habilidoso e neutro mediador; iv) consenso – na esteira do dito acima, revela-se na necessidade de incluir grupos e partidos na negociação e garantir-lhes poder de veto, para que não tenham ações que sabotem a implementação por falta de concordância; v) fundos, que deverão ser fornecidos por membros das coalizões; vi) duração e compromisso – dada a complexidade dos problemas que o ACF se propõe tratar, é sugerida a necessidade de reuniões periódicas, no mínimo seis ao ano, para que o problema tenha realmente tratamento adequado; vii) a importância de ensaios empíricos – para justamente produzir informação que possa incentivar a mudança de visão do oponente; viii) construção da confiança recíproca, processo longo, custoso e sensível; e ix) carência de vias alternativas para resolução – caso existam meios atrativos para buscar a solução, a busca do consenso perde força (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Por fim, os choques externos ao subsistema também podem afetá-lo e produzir mudança na política pública. Em tal passo, conforme já referido acima sobre os choques internos, as perturbações exógenas podem provocar mudança de agenda, atrair o foco da atenção pública e das autoridades com poder decisório. Ainda mais, os choques externos podem provocar redistribuição dos recursos das coalizões ou abrir oportunidades dentro do subsistema, causando até mesmo a substituição da coalizão dominante.

Também possível que um choque externo origine alterações nas *policy core beliefs*, como no exemplo, curiosamente trazido por Sabatier e Weible (2007) um ano antes da grande crise financeira de 2008, de uma crise econômica e recessão provocarem mudanças nas crenças dos membros de uma coalizão pró-regulatória quanto ao rigor dos controles estatais.

Ainda é de se registrar artigos como Sato (1999), Loureiro, Olivieri e Martes (2010), Coradini (2010), Rozbicka (2016), Sotirov e Winkel (2016) e Souza e Costa (2011), que fornecem perspectiva de análise para compreensão das alterações em políticas públicas a partir

da atuação de coalizões, o que auxilia a compreensão sobre as razões que levam determinadas políticas públicas ao fracasso ou ao sucesso.

2.1.1.6 Críticas ao Modelo ACF

Cabe ainda relatar as críticas ao modelo. Para auxiliar neste ponto, recorre-se ao excerto trazido por Capelari, Araújo e Calmon (2015, p. 96):

A principal crítica afirma que seu quadro analítico é baseado em poucas relações causais estabelecidas. Na tentativa de compreender os complexos processos políticos governamentais, o modelo acabaria sendo utilizado mais para orientar discussões, uma vez que conta com nível epistemológico relativamente baixo. O ACF, dessa forma, afirmar-se-ia predominantemente mais como um instrumento descritivo e analítico, do que um modelo explicativo com capacidade de interpretar as mudanças nas políticas e nas crenças. A segunda crítica argumenta que o ACF se acomodaria unicamente a quadros políticos pluralistas próximos do sistema dos EUA.

Ademais, o modelo negligenciaria ou mesmo rejeitaria questões relacionadas aos conflitos distributivos internos entre os membros das coalizões e, entre outros pontos, *free riders* e ações humanas individuais restariam pouco exploradas. Finalmente, em razão de o ACF ser proposto para a análise de políticas em períodos longitudinais de dez anos ou mais, não conseguiria atentar para o gerenciamento de crises políticas. As principais críticas realizadas ao modelo, quais sejam: sua não aplicabilidade fora dos EUA; e a necessidade de se combinar o ACF com outros modelos para melhorar seu caráter explicativo.

Vale registrar que, por esta pesquisa se tratar de uma dissertação de mestrado, entende-se haver limitação até mesmo temporal para tentar acrescer outro modelo analítico – como a cultura organizacional, sugerido por Sotirov e Winkel (2016) – para aperfeiçoamento dos resultados a serem alcançados com a aplicação do ACF.

Quanto à crítica consistente à impropriedade do ACF para contextos que não apresentem o pluralismo dos Estados Unidos, onde se originou, talvez a resposta esteja até mesmo no próprio artigo de Capelari, Araújo e Calmon (2015) que examinou dezenove trabalhos que utilizaram o ACF no Brasil, concluindo que “[...] não se podendo inferir dos achados que o modelo sofra algum prejuízo ao ser aplicado em características políticas distintas das características pluralistas dos EUA”.

No mesmo passo, vale rememorar que Jenkins-Smith *et al.* (2014) realizaram levantamento evidenciando que em quase sessenta por cento dos estudos que se valeram do ACF foram realizados fora dos Estados Unidos.

2.1.1.7 Hipóteses do Modelo ACF

O modelo analítico do ACF estabeleceu, desde sua concepção até as revisões mais recentes, quinze hipóteses que visam checar a evolução dos conceitos teóricos do modelo, especialmente como guia para aplicação nas pesquisas empíricas.

As hipóteses dividem-se em três categorias: a primeira delas é pertinente às coalizões, com foco nas crenças que preservam sua organicidade; a segunda categoria trata das mudanças nas políticas públicas; e, por fim, tem-se as hipóteses relativas ao processo de aprendizado orientado às políticas públicas, conforme demonstrado pelo Quadro 1.

Quadro 1 - Hipóteses do ACF atualizadas

<p>Hipóteses de coalizão (relativas às coalizões de advocacia)</p>	Em um subsistema de política maduro, o alinhamento dos aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem <i>core beliefs</i> tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.
	Atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo político (<i>policy core</i>), e menos em relação a aspectos instrumentais.
	Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir fraquezas no núcleo político (<i>policy core</i>).
	Em uma coalizão, as agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
	Elites de grupos de interesses ideológicos são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.
	A organização aumenta de acordo com a congruência das ideias. O conflito aumenta conforme há divergência de ideias.
	Atores que compartilham crenças do núcleo político (<i>policy core</i>) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando vêem seus oponentes como muito poderosos ou muito capazes de impor custos substanciais sobre eles se vitoriosos.
	A importância da congruência numa proposta política para prognosticar a capacidade de organização aumenta à medida que aumenta a extensão em que a proposta tem impacto nos valores do núcleo político; o tempo em que a questão política se mantém enquanto recurso de destaque do conflito político; e a percentagem de atores do subsistema afetados pela proposta.
<p>Hipóteses de mudança (relativas às mudanças na política pública)</p>	Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.
	Perturbações significativas externas ao subsistema (mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental.
<p>Hipóteses de aprendizado (relativas ao processo de aprendizado orientado a políticas públicas)</p>	Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Nessa situação, é provável que cada coalizão possua os recursos necessários para se engajar em tal debate e que o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (<i>policy core</i>) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.
	Problemas sobre os quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muito subjetivos ou ausentes.
	Problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.
	Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar e dominado por normas profissionais.
	Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela poder ter importantes impactos na política – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos <i>policy brokers</i> ou outros importantes agentes governamentais.

Fonte: elaboração própria, a partir dos textos de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), Sabatier e Weible (2007) e Capelari, Araújo e Calmon (2015).

A presente pesquisa buscou aplicar o ACF no regime de parcerias da União, identificando as coalizões, seus recursos, sistema de crenças e os eventos externos que puderam influenciar o subsistema. Para isso, será trazida uma ampla linha do tempo narrando os eventos que marcaram o regime assim como desenvolver-se-á um tópico específico para abordar a aplicabilidade do ACF para o regime. Por fim, ainda serão discutidas as hipóteses de mudança decorrentes da troca de coalizões governamentais e por decorrência do aprendizado orientado a políticas públicas.

2.2 Estabelecendo o contexto teórico: os atores e processos da mudança de política pública buscada pelo MROSC

2.2.1 Organizações da Sociedade Civil

Para situar o recorte proposto por esta pesquisa, torna-se também importante ter precisão conceitual e teórica sobre as organizações da sociedade civil. Neste passo, os apontamentos iniciais de Souza (2009), os esclarecimentos de Storto e Reicher (2014) e pesquisa realizada pela Associação Brasileira de ONGs em parceria com o Observatório da Sociedade Civil (2016) auxiliam a compreender as distinções entre os tipos de organizações da sociedade civil e suas formas de atuação ou relação com o Estado.

Cabe delimitar que, embora os termos Organização Não-Governamental (ONG) e Organização da Sociedade Civil (OSC) tenham significados equivalentes, a literatura privilegia o termo OSC. Isso porque, o termo ONG passou a ser usado pela ONU em referência a organizações internacionais com presença formal na ONU, mas sem representar governos, enquanto o termo OSC surge como representativo das organizações de defesa de direito (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS; OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL). Nestes termos, o objetivo das OSC's consiste em desassociar a ação destas entidades da ação do Estado, o que aparece implícito na expressão organizações não-governamentais. De tal modo, as OSC's configuram organizações autônomas, que surgem na sociedade com o propósito de promoção e defesa de direitos.

Para melhor distinguir a terminologia utilizada para referência às organizações do terceiro setor, elaborou-se o Quadro 2.

Quadro 2 - Tipologia das Organizações da Sociedade Civil

Tipologia	Requisitos	Característica principal
OSC	Associação (reunião de pessoas) ou fundação (destinação de patrimônio) formal e livremente constituída para finalidade de interesse público.	Termo genérico e mais abrangente. Toda OSCIP, OS ou entidade filantrópica é uma OSC. Contempla toda a diversidade e heterogeneidade do segmento.
OSCIP	Atendimento requisitos formais, existência há mais de três anos, inscrição em cadastros estaduais e municipais (Lei 9.7332/99).	Buscava segmentar as OSC's mais consolidadas para celebração de parcerias. Ministério da Justiça monitora. Permitiu pela primeira vez a remuneração de dirigentes sem perda de isenção tributária sobre receitas.
OS	Estrutura de governança com conselho de administração e diretoria, além de previsão de participação do poder público na gestão (Lei 9.637/98).	Qualificação para entidades privadas que viriam a executar serviços públicos delegados por meio de contrato de gestão.
Entidade Filantrópica OSC com CEBAS	Certificado de entidade beneficente de assistência social – fornece bolsas de estudo, leitos/atendimento ao SUS ou presta – com gratuidade, atividades de assistência indicadas pelo CNAS.	Isentos de benefício fiscal – não pagamento de contribuição previdenciária.

Fonte: elaboração própria, com base em Lopez (2018), Paes (2018) e Storto e Reicher (2014)

Dentre as pesquisas sobre o terceiro setor, especialmente sob a perspectiva jurídica, destacam-se os trabalhos de Modesto (1998) e Storto (2013) acerca da aplicação do direito público às entidades sem fins lucrativos; e, como obra de referência, a publicação de Paes (2018), que fixa os alicerces conceituais para um olhar mais acurado ao terceiro setor, distinguindo as categorias associação e fundação, bem como diferenciando os tipos de entidades entre organizações sociais, organizações sociais de interesse público e organizações filantrópicas. Tem-se, ainda, a tese de Doutorado de Souza (2009), que apresenta um panorama proficiente do terceiro setor e do fomento estatal antes de se debruçar sobre os controles exercidos pelo Estado.

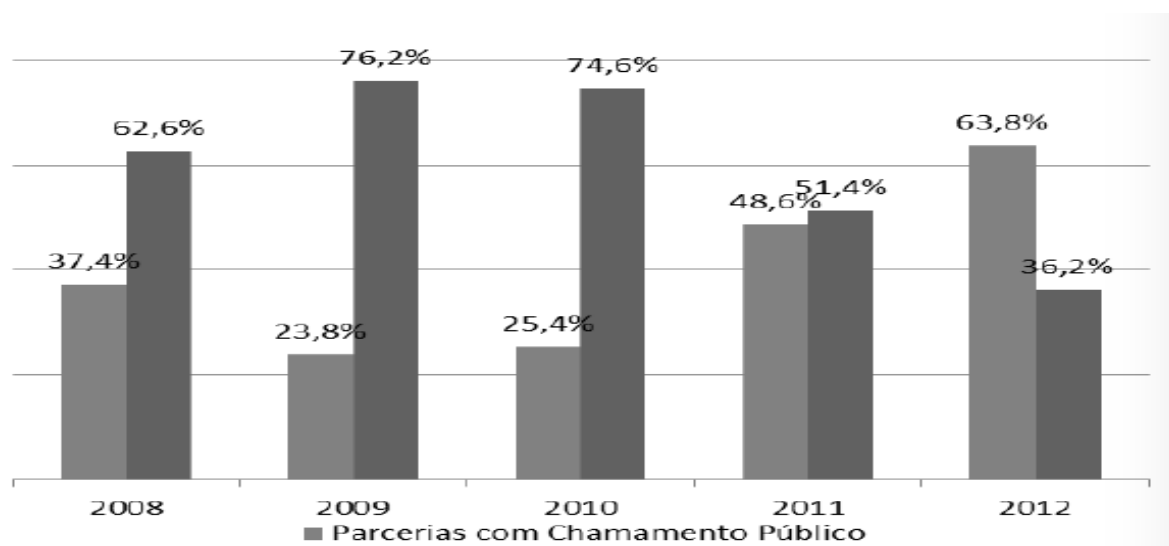
Já sob o prisma interdisciplinar entre a ciência da administração e as ciências políticas, merece destaque o exposto por Paula (2005) sobre a administração pública societal. Segundo a autora, colocar em prática um projeto político deve compreender a ampliação da participação de diversos atores sociais na definição e consecução da agenda política; a criação de instrumentos que permitam o controle das ações estatais por parte da sociedade; e, mormente, a desmonopolização da formulação e da implementação de ações públicas.

Tal posicionamento é corroborado pelos trabalhos de Pinto (2006) e Reis (2009) no que tange à participação das OSC's na política no Brasil, enquanto Medeiros (2009) traz à baila o dilema entre o engajamento crítico ou a cooperação das OSC's com a administração. Trazendo

importante perspectiva para esta pesquisa, Lima Neto (2013) e Lopez e Abreu (2014) sublinham as percepções das ONG's e dos gestores federais sobre as parcerias.

As pesquisas realizadas em parceria com entes oficiais caracterizando as OSC's que firmam ajustes com a União e debatem os fatos estilizados sobre as parcerias, como o significativo aumento dos chamamentos públicos, refutam a ideia de que as parcerias constituiriam campo para possíveis favorecimentos (FGV PROJETOS, 2014, p. 43). A Figura 4 ilustra este cenário, revelando-se que já a partir de 2012, quase dois terços das parcerias observavam o chamamento público

Figura 4 – Evolução da participação do total das parcerias, excetuadas as realizadas no âmbito do SUS, precedidos por chamamento público, 2008-2012.



Fonte: FGV Projetos (2014)

Junqueira e Figueiredo (2012), acerca da modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil, identificaram os princípios norteadores e de diretrizes informadoras para a construção de uma nova política voltada ao futuro das relações de contratualização entre Estado e Sociedade Civil.

As pesquisas de Lopez e Bueno (2012) e Lopez e Barone (2013) trazem diagnóstico sobre as OSC's, com dados estruturados sobre transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos, anotando o volume de recursos transferidos às entidades e delimitando um panorama sobre as características dos convênios e das OSC's que firmaram parcerias com o governo federal. Em 2018, Lopez (2018) organizou ampla pesquisa do IPEA, com resultados

inovadores em relação aos levantamentos anteriores, com dados importantes para a compreensão atual do estágio de implementação do MROSC.

Por fim, tem-se ainda os artigos de Oliveira (2009), Faria (2010) e Costa (2017) que abordam os possíveis avanços na construção de uma agenda convergente entre organizações da sociedade e a administração pública, além de Mendonça e Falcão (2016), que se debruçam sobre os efeitos que poderão advir do MROSC.

2.2.2 *Controle de Resultados*

Um aspecto central da vertente gerencial e que representa o embate com o paradigma burocrático consiste na possibilidade de adoção de controle por resultados, com o afastamento da verificação de meios e processos (BALBE, 2012; BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006; ERKKILA, 2007; LONG; FRANKLIN, 2004; MAYNE, 2009; REZENDE, 2002; REZENDE, 2008).

Neste sentido, passa-se de um modelo de exame de conformidade de gastos, desatrelado do cumprimento de metas para uma abordagem que demanda a construção de um sistema de avaliação que ateste, objetivamente, o alcance de resultados pré-estabelecidos. Em consequência, a adoção do controle de resultados exige que o planejamento seja reforçado, que a administração passe a ter metas e indicadores quantitativos para permitir avaliações seguras.

Neste ponto, sem discorrer com profundidade sobre o tema para manter o foco desta abordagem, valem algumas linhas críticas acerca da “autonomização do controle” conforme sublinha Marques Neto (2010, p. 29):

[...] autonomização do controle denota uma maior preocupação com o reforço dos mecanismos de controle e com a responsabilização perante o órgão controlador, o que é fundamental para a eficácia de qualquer sistema que se procure adotar; de outro, leva à percepção de que, tal como vem sendo exercido, o controle pelo controle acaba por se afastar do compromisso com seus efeitos, com a responsabilidade política que as instituições de controle devem objetivar. O instrumento de gestão é desconectado da cobrança de resultados

(...)

Primeiro (falando sobre problemas decorrentes da autonomização do controle), o déficit de responsividade. O controle hoje se volta mais ao processo e à verificação formal do cumprimento de prescrições legais em detrimento da análise do impacto das medidas adotadas, da efetividade dos resultados. A receptividade ou a frustração das expectativas dos atores sociais em relação à ação administrativa assume importância menor. Evitar o descalabro torna-se a única meta a alcançar, ainda que isso leve à total inoperância da Administração.

(...)

Terceiro, a captura das políticas públicas pelo controlador. A partir do momento em que se passa a exercer o controle pelo controle, sem preocupação com propósitos e finalidades, bem como com resultados, o controlador acaba por se apropriar da pauta das políticas públicas que se intenciona implementar.

(...)

Quarto, o deslocamento da discricionarietà. Se o controle é exercido sobremaneira ex ante, com a intrusão dos órgãos de controle nas decisões dos gestores, o exercício da discricionarietà pelo administrador público passa a ser substituído pela opção discricionária do controlador, muita vez apresentada sob a roupagem da expertise técnica ou da legitimação apriorística, decorrente do processo de seleção e investidura em cargo público dentro do sistema de controle.

Balbe (2012, p. 47) também sintetiza:

[...] introdução da lógica da gestão pública dos resultados tem se mostrado fundamental no contexto da Nova Gestão Pública, já que contribui para melhorar a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. O modelo de gestão flexível e orientado por metas, em contraposição à rigidez burocrática, segundo Bresser-Pereira e Grau (2006, p. 52), também deve ser visto como um instrumento para aumentar o controle dos cidadãos sobre a burocracia. Portanto, é importante que sejam estabelecidos dois objetivos: a modificação do comportamento autorreferenciado do funcionalismo público e a construção de *accountability* baseada no desempenho.

Isto esclarecido, faz-se pertinente ressaltar que, conforme apontado por Rezende (2002), a temática do controle sempre gravitou com centralidade nas reformas administrativas, sendo aspecto de disputas e resistências entre órgãos atrelados à eficiência, dentro de um paradigma gerencial e, em posição oposta, os entes fincados em posições burocráticas e de controle de processos e meios.

Em tal sentido, afirmando-se a existência de grupos de interesse na administração, como apontado em Baumgartner e Jones (1993), Kingdon (1984) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Rezende (2002, p. 62), ao dissertar sobre a reforma administrativa intentada na década de noventa, transcreveu trecho de entrevista com integrante da alta burocracia da época, evidenciou o embate de grupos defensores de regimes opostos sobre o tipo de controle na administração. Segundo o autor, a referida reforma refletia a transição de um modelo burocrático, baseado em regras, para uma gestão baseada em resultados, orientada pelo desempenho, o que trazia à baila muitas questões relativas à performance no setor público e sua ligação com a falta de direcionamento para os resultados.

Rezende (2002) explica, ainda, que a reforma administrativa provocou resistências, haja vista o receio de alguns atores sociais de que a mudança institucional proposta quebrasse a lógica de controle e poder dominante na burocracia federal. Como consequência, tem-se uma visão restrita sobre os benefícios da nova proposta e o insuficiente interesse na melhoria da gestão e da performance do Estado.

Em outros termos, quer se dizer que o controle de resultados pode ser entendido como uma manifestação do embate eficiência versus controle ou, ainda o choque entre paradigma

gerencial, que busca eficiência, com o paradigma burocrático, voltado ao controle de meios e da prevenção a qualquer ato que possa vir a se tornar um desvio.

Bresser-Pereira (2014a) e Bresser-Pereira e Grau (2006) também se ocupam do tema da responsabilização na administração pública, com ênfase no prisma de controles gerenciais, a partir de contrato de gestão, controle social ou a proposta de concorrência administrada. Ainda nesta temática, o trabalho de Wholey, Hatry e Newcomer (2004) é importante na medida em que sugere uma metodologia de exame de avaliabilidade, apontando a necessidade dos desenhos das parcerias serem moldados de maneira que permitam o controle por resultados.

Neste passo, os estudos de Freitas (2015; 2016) indicam caminhos, construídos com base na experiência de situações recentemente enfrentadas na administração, para se edificar um gerenciamento por resultados para parcerias. Cite-se também a pesquisa de Castro (2012), a qual refuta a opção por controles burocráticos, dentro de uma conduta permeada por controles estanques.

Cabe também apontar a preocupação de Marques Neto (2017) sobre os impasses que a administração pública tem enfrentado ao buscar garantias de governança pública com qualidade decisória, além de garantias de segurança jurídica, contexto que reclama uma profunda reforma do sistema de controle da Administração Pública no país. Segundo o autor, os principais impasses neste sentido são o deslocamento das competências administrativas para órgãos e entes de maior prestígio, muitas vezes sem a devida preparação para a gestão pública; o controle orientado por predileções pessoais; o desvirtuamento da atividade-fim; o questionamento se o controle é eficaz no combate à corrupção; a competição entre os órgãos de controle; e a estrutura do sistema de controle, cuja instabilidade desfavorece decisões definitivas.

Sob a perspectiva de alcançar métricas para avaliação de parcerias, Buffett e Eimicke (2018) propõem a aplicação de um framework parametrizado para avaliação de impacto do investimento social, com exemplos de utilização em quase uma dezena de projetos bem-sucedidos em países como Índia, Afeganistão e Brasil.

Permanecendo no panorama de artigos sobre a avaliação de impacto do gasto social, a literatura estrangeira tem avançado em abordagens que possibilitem uma aferição o mais objetiva possível dos efeitos do dispêndio de recursos em iniciativas com apelo social, como em Reisman e Olazabal (2016), Höchstäder e Scheck (2015), Reeder e Colantonio (2013) e Jackson (2013).

Ainda sobre artigos estrangeiros, reiteram-se os já mencionados Erkkilä (2007), Hunt (2006), Mayne (2009), Romzek e Johnston (2005) e Swiss (2005). Vale citar também sobre o específico tópico do modelo de gestão por resultados em organizações públicas, o estudo de

Martins e Marini (2010) que catalogam diferentes modelos de gestão de desempenho. Por fim, destaca-se a pesquisa de Valle (2008), a dissertação de mestrado e artigo de Salinas (2008; 2013) e Souza (2013), que abordam especificamente o controle nas entidades parcerias do Estado.

2.2.3 Guardiões do orçamento, gastadores e controladores externos

Visto que o modelo analítico eleito por esta dissertação se funda na atuação de coalizões dentro de um subsistema, recorreu-se à proposta de Good (2007) para examinar os procedimentos e atores em relação ao orçamento público, agrupando-os em quatro categorias, quais sejam, guardiões, com protagonismo de uma agência central de finanças, os gastadores, os definidores de prioridade e os controladores externos. Este trabalho fornece suporte à compreensão aqui defendida de atuação de uma coalizão burocrática contrária à concessão de maior autonomia às OSC's no âmbito das parcerias do Estado.

Para esta dissertação, a identificação de grupos – guardiões e controladores externos – com procedimentos padronizados e constância de rotinas facilita a definição de uma coalizão existente no subsistema em estudo. Como apontou Borges (2015), o guardião detém elevado poder de agenda, que se reflete na capacidade de impor limites ao uso de fundos orçamentários; no impedimento de decisões não previstas em orçamento e no controle das despesas com pessoal, encargos sociais e serviços da dívida pública. O guardião, por sua vez, toma decisões relativamente autônomas em relação aos demais atores, o que pode ser observado nas negociações com outros ministérios que venham a favorecer o Ministro das Finanças; na imposição de limites para gastos em geral ou despesas específicas; e, ainda, pela adoção de um processo decisório hierárquico.

A respeito do impedimento de criação de novas leis que gerem obrigações sem a fixação, a priori, de limites para o seu atendimento ou a capacidade de impor limites gerais, é importante considerar a atuação do Ministério da Fazenda no contexto de sanção e veto dos projetos de lei que originaram o MROSC, com mais de uma centena de pedidos de veto ou a substancial redução do volume de transferências voluntárias para OSC's no período 2016-2017.

Para fins desta dissertação, a atuação do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público também poderiam ser identificados como controladores externos. Segundo Borges (2015), todo agente que cuida da provisão de serviços públicos de qualidade e que visa ao aumento da performance do Estado pode ser considerado um controlador externo. É sabido, ainda, que cabe ao controlador externo fiscalizar a alocação de recursos, avaliar o desempenho do setor público e promover a transparência dos gastos públicos (GOOD; 2007).

Em tal passo, o exemplo do recente Acórdão nº 1957/2017 – TCU – Plenário, tratado mais à frente, parece tornar precisa a identificação da Corte de Contas no papel de controlador externo, como aliás, também sugeriu Borges (2015).

Por fim, ainda que para identificação da coalizão das OSC's existam outros elementos, pode-se identificar as OSC's e os órgãos que celebram parcerias com o papel dos gastadores “aqueles responsáveis tanto por promover a efetiva alocação de recursos quanto por entregar de forma eficiente bens e serviços públicos para a sociedade” (Borges, 2015, p.72).

2.3 Aplicabilidade do ACF para o regime de parcerias

Conforme já explanado, o ACF foi objeto de críticas e revisões desde sua edição original em 1988. No entanto, a despeito de ajustes e aperfeiçoamentos, alguns pilares fundantes permanecem válidos, conforme Sabatier e Weible (2007) indicam: (i) modelo do indivíduo, radicado na psicologia social; (ii) o subsistema como prisma central para compreensão do *policy making*; (iii) as coalizões de defesa como protagonistas, com a confirmação das razões de permanência confirmadas pelas análises de redes sociais; e (iv) a atenção ao papel da ciência nas políticas públicas, com aprimoramento na percepção de como se utilizar de fóruns profissionais para facilitar o aprendizado entre as coalizões.

De mesma sorte, vale frisar que os idealizadores do ACF recomendam seu uso em políticas públicas que envolvam conflitos técnicos complexos e de intrincada resolução (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993) ou, como sublinhou França (2002), o ACF destina-se a cenários onde há pulverização de poder e diversidade de atores, com esquemas de relacionamentos estruturados. Neste panorama, as características da relação entre Estado e sociedade civil parecem se enquadrar nos requisitos exigidos pelo modelo, como se pretende demonstrar nas linhas seguintes. Assim, parte-se inicialmente de uma das premissas centrais do modelo: o subsistema como unidade de análise para mudança política.

Segundo Jenkins-Smith *et al.* (2014), o *policy subsystem*, ou subsistema político, é definido pelo tópico da política pública, o escopo territorial e os atores direta ou indiretamente envolvidos nos assuntos que gravitam neste subsistema. Deste modo, esta pesquisa dedicou-se a examinar, dentro de um panorama maior das atividades realizadas pelas organizações da sociedade civil e das relações estabelecidas entre elas e o Estado – o subsistema em estudo – o recorte específico das transferências voluntárias da administração para OSC's, anteriormente firmados por convênios e agora celebrados por meio de termos de colaboração ou fomento, regidos pelo MROSC.

A decisão acerca deste recorte baseia-se no pressuposto de que, para o ACF, a formulação de políticas nas sociedades modernas é tão complexa e legalmente substantiva que os participantes devem se especializar se quiserem ter alguma esperança de serem influentes (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Dito isso, identificar o escopo apropriado de um subsistema é um dos aspectos mais importantes de um projeto de pesquisa da ACF, cuja regra fundamental deve ser o foco no escopo substantivo e geográfico das instituições que estruturam a interação investigada.

Neste passo, as demais relações entre Estado e OSC's, como já ilustrado no Quadro 2, como os contratos de gestão com OS, os termos de parceria com OSCIPs, as imunidades para entidades filantrópicas ou os incentivos fiscais para v.g. cultura, esporte não são tratados, ou então abordados apenas como suporte ao foco principal das transferências voluntárias para as OSCs, objeto de regulamentação pela IN/STN nº 01/97, Decreto 6.170/07 e agora pelo MROSC, com o objetivo de se ter um objeto de pesquisa preciso e delimitar adequadamente o recorte do subsistema que se pretende estudar.

No intuito de estabelecer uma linha do tempo mais ampla, adota-se como marco institucional nesta pesquisa a edição da Instrução Normativa nº 01/97⁴ (IN 01/97) da Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplinou a transferência de recursos para organizações privadas executarem atividades de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação por cerca de uma década. Nota-se aí as bordas iniciais do subsistema, o assunto principal, núcleo deste específico eixo do subsistema que se estudou está anunciado: como se dará a relação entre a administração e os entes privados sem fins lucrativos, para realização de atividades de interesse público, com transferência de recursos do erário.

Para além do exposto, essa especialização ocorre em subsistemas compostos de participantes que regularmente procuram influenciar a política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007). Neste tocante, constata-se a presença de um ator central que atuará permanentemente em todo subsistema, componente chave de uma coalizão, o Ministério da Fazenda (MF). Tal protagonismo na normatização da matéria pelo MF, que foi mantida até a regulamentação do MROSC em 2015, aproxima-o do papel de guardião, segundo a nomenclatura proposta por Good (2007), ao classificar a atuação dos atores em relação ao orçamento, melhor explicado à frente.

Assumindo-se a IN 01/97 como um marco institucional, pode-se listar eventos, em breve antecipação da linha do tempo a seguir minudenciada, que demonstram a permanência de uma

⁴ Atende-se assim ao requisito de se valer do ACF para políticas maduras, eis que os regramentos anteriores à IN 97 tiveram vigência curta.

agenda pública constante em torno das parcerias. Em tal sentido, destacam-se a Comissão Parlamentar de Inquérito realizada no período de 2001 a 2002 que buscou apurar as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais – ONG's.

Cerca de três anos depois, por recomendações do Tribunal de Contas da União, houve dois eventos determinantes para o regime de transferências voluntárias hoje disciplinado no MROSC, quais sejam, (i) a instauração de uma segunda CPI e (ii) a edição do Decreto presidencial regulamentador nº 6.170/2007, relativo às relações entre as OSC's e administração pública federal, em substituição à IN 01/97 da STN.

É preciso considerar o parâmetro recomendado no ACF que versa sobre mudanças políticas que consumam mais uma década. Neste tocante, após mais um episódio de denúncias de irregularidades, em setembro de 2011 ocorreu reforma no Decreto nº 6.170/07 para tornar mais duras as sanções às OSC's que não tivessem prestação de contas aprovadas sem ressalvas, além de constituir grupo de trabalho interministerial para avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução das atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres.

Ainda em 2011, com o encerramento dos trabalhos da segunda CPI das ONG's, propôs-se um projeto de lei que viria a resultar na redação inicial da Lei nº 13.019/14, marcada por rígidos mecanismos de controle da administração sobre as entidades (SCHIEFLER, 2014).

Após a redação inicial do MROSC, houve duas tentativas de alterar seus termos, por meio de emendas em duas medidas provisórias que inicialmente visavam apenas prorrogar a entrada em vigor das regras dispostas na redação inicial da lei⁵. Ainda dentro do prisma normativo, foi sancionada a Lei nº 13.205, de 2015 que alterou quase 90% da redação inicial do MROSC, adotando o enfoque do controle de resultados.

Por fim, foi editado, em nível federal, o decreto de regulamentação, consolidando regras que reformaram a perspectiva do controle das parcerias, colocando-as mais próximas à visão defendida pelos representantes das OSC's (MENDONÇA; FALCÃO, 2016).

Convém assinalar que os atores envolvidos em jornais e mídia em geral são considerados importantes atores do *policy process*. (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Neste prisma, reforçando os traços que definem um subsistema, o encadeamento destes episódios em nível institucional foi acompanhado também pela cobertura em jornais e revistas sobre a atividade das OSC's (ANDI, 2014). Durante o período entre janeiro de 2007 a dezembro de

⁵ Medida Provisória 658, de 2014 e Medida Provisória 684, de 2015.

2012, perquirindo-se publicações em quarenta e quatro veículos de comunicação⁶, foram identificadas cerca de duas mil e quatrocentas reportagens e artigos jornalísticos a respeito das OSC's, com resultados resumidos na Tabela 1.

Tabela 1 - Cobertura de mídia sobre OSC's

Menção	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Aspectos positivos	22,60%	29,50%	27,50%	38,00%	29,90%
Aspectos negativos	20,50%	13,80%	15,70%	29,90%	17,60%
Cobertura neutra	56,9%	56,7%	56,8%	32,1%	52,5%

Fonte: ANDI (2014)

Deste modo, ao se conjugar os componentes institucionais listados com a significativa cobertura de imprensa citada, é possível afirmar a permanência do *policy topic* das OSC's no âmbito da agenda da administração pública federal. De igual sorte, também em linha com o que propõe o ACF a respeito do papel dos pesquisadores no *policy process*, seria possível também apontar o interesse da academia sobre as OSC's, como se constata pelo referencial teórico já mencionado em linhas pretéritas desta dissertação.

Neste ponto, vale lembrar que o ACF defende que o conjunto de participantes de uma política pública não deve se circunscrever ao chamado triângulo de ferro, que agrupa legisladores, burocratas e grupos de interesse, mas também incluir jornalistas especializados e pesquisadores (SABATIER; WEIBLE, 2007). Para os autores, isto reforça a premissa de que a informação técnica e científica desempenha importante papel na modificação das crenças dos atores, sendo os pesquisadores atores centrais no processo de mudança das políticas públicas.

Somando-se aos regramentos trazidos pelo executivo, intervenções do legislativo, cobertura da imprensa, ações judiciais, pesquisas acadêmicas, chega-se à conformação do eixo do subsistema que se pretende estudar, com detalhamento da aplicação do ACF em capítulo seguinte. Em outras palavras, a análise dos componentes supracitados sugere que a “política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil” ou o “regime jurídico de parceria”, terminologia adotada na Lei nº 13.019/14, é fruto do embate de coalizões, haja vista o aspecto contrastante entre as versões inicial e final do MROSC (MENDONÇA; FALCÃO, 2016; SCHIEFER, 2014; RESENDE, 2017; BARROS; 2017; LAHOZ, 2018).

⁶ 4 revistas e 40 jornais, com circulação nacional e regional

Antes de adentrar nos aspectos metodológicos desta dissertação, recorre-se ao exposto em Ferrarezi (2001), quando esta autora defende que mudanças no marco legal do terceiro setor engendram processos complexos e de longo prazo, já que mobilizam aspectos políticos, jurídicos e culturais. Assim, ao passo em que afirma a complexidade para a mudança em política pública madura, como requerido pelo ACF, a autora aponta ainda uma ligação com a necessidade de mudança de cultura organizacional, aspecto que encontra reforço em Sotirov e Winkel (2016).

Assim, dada a complexidade das questões atinentes à relação entre administração pública e OSC's, a longevidade do tratamento normativo sobre transferências voluntárias, a multiplicidade de visões sobre as parcerias reveladas nos debates encetados nas duas CPIs e na tramitação do projeto de lei que originou o MROSC, entende-se que os requisitos para adequação do uso do ACF são atendidos.

3 MÉTODO

Serão apresentados neste capítulo os procedimentos adotados na execução dos objetivos propostos nesta dissertação, a saber, tipo e descrição geral da pesquisa, procedimentos de coleta e análise dos dados. Cabe salientar que o método é coerente com o problema de pesquisa formulado, com os objetivos geral e específicos e com os princípios conceituais estabelecidos na fundamentação teórica.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A presente dissertação relata uma pesquisa qualitativa, descritiva em sua maior parte, visto que apresenta e discute um recorte dos debates atuais sobre controle nas organizações públicas, e traz, com fundamento em documentos obtidos em bases do Congresso Nacional e do Executivo, o histórico do caminho percorrido desde as primeiras propostas legislativas até a sanção da Lei e edição dos decretos de regulamentação do MROSC.

É, também, uma pesquisa explicativa, visto que busca relacionar as crenças e coalizões detectadas para explicar as mudanças ocorridas no eixo do subsistema, em sintonia com o proposto pelo modelo ACF, que permite identificar diferentes lados de um debate político, explicando, ainda, as mudanças nas crenças e nas políticas ao longo do tempo, conforme Jenkins-Smith *et al.* (2014).

3.2 Procedimentos de Coleta de Dados

No que tange à coleta de dados, recorreu-se a entrevistas semi-estruturadas e análise documental para o cumprimento dos objetivos.

3.2.1 Entrevistas

A entrevista é definida por Flick (2002) como uma forma de interação social que valoriza o uso da palavra, representativa de significados nas relações humanas, por meio da qual os atores sociais constroem e procuram dar sentido à realidade que os cerca. De acordo com Fraser e Gondim (2004), a entrevista favorece a relação intersubjetiva do entrevistador com o entrevistado, ou seja, permite melhor entendimento da fala do entrevistado se comparado com outros meios, como questionários.

Para Gaskell (2002), a entrevista auxilia o pesquisador no mapeamento e compreensão do mundo dos participantes, conduzindo-o a esquemas interpretativos que permitirão o entendimento das narrativas dos atores sociais em termos mais conceituais e abstratos,

permitindo também a triangulação com as observações. O autor avalia, ainda, que não se trata de acessar opiniões ou pessoas, mas sim explorar um espectro de opiniões e as diferentes representações sobre o fenômeno de interesse.

Segundo Manzini (2004), são três os tipos de entrevista: estruturada, semi-estruturada e não-estruturada. As entrevistas estruturadas contêm perguntas fechadas, semelhantes a formulários, com pouca flexibilidade, uma vez que o pesquisador deve prender-se às perguntas elaboradas, sem espaço para improvisação; as semi-estruturadas são direcionadas por um roteiro previamente elaborado, composto por questões abertas, ou seja, por um roteiro de questões que orientem a interação entre entrevistador e entrevistado, mas deixando espaço para que informações extras ou mais comentários sejam adicionados; e a não-estruturada, onde não há roteiro de entrevista, oferecendo ampla liberdade na formulação de perguntas e na intervenção da fala do entrevistado, apresentando um maior grau de flexibilidade, uma vez que a condução da entrevista cabe ao pesquisador, seu domínio sobre o assunto e sobre a dinâmica de entrevista, além de sua capacidade de improvisação.

As entrevistas semi-estruturadas e não-estruturadas são as mais utilizadas em estudos qualitativos, por sua maior flexibilidade e possibilidade de melhor entendimento do entrevistado (FRASER; GONDIM, 2004). Pelas razões supracitadas, na condução da pesquisa de campo, recorreu-se tanto a entrevistas semiestruturadas como não estruturadas.

Assim, foram realizadas três etapas de entrevistas. Em uma fase inicial, com o objetivo de compreender o panorama de formulação e implementação do regime de parcerias, foram realizadas duas das três etapas de entrevistas. A primeira etapa funcionou como um levantamento de informações sobre o panorama de implementação do MROSC e como preparação para a elaboração do roteiro da etapa seguinte, ocasião em que os respondentes foram questionados sobre os aspectos que geraram os debates mais acesos sobre as parcerias.

Por fim, na terceira etapa, foram realizadas entrevistas não estruturadas com advogados e gestores que militam no setor, buscando levantar os problemas enfrentados no cotidiano da realização de parcerias.

Os participantes da primeira etapa, na qual foram realizadas as entrevistas não-estruturadas, foram escolhidos por sua ampla atuação no subsistema, que atuaram com especial centralidade (entrevistadas 1, 2 e 3) nas tentativas de alteração do texto do MROSC da redação original da Lei 13.019/2014 para o formato unificado pela Lei 13.214/2015 e com o Ministro do TCU relator de Acórdão (entrevistado 4) que abordou o controle de resultados nas parcerias já após a redação final do MROSC. A qualificação dos entrevistados consta do Quadro 3.

Quadro 3 - Participantes da Primeira Etapa de Entrevistas

Entrevistado	Qualificação
Entrevistado 1	Ex-consultora jurídica do Ministério da Cultura e no momento da entrevista, chefe da assessoria jurídica da Sec. Cultura do DF
Entrevistado 2	Ex-assessora especial da Secretária Geral da Presidência. Empreendedora da mudança no regime de parcerias. Líder da coalizão. Empreendedora da política.
Entrevistado 3	Gestora federal, assessora no Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Entrevistado 4	Ministro do TCU

Fonte: elaboração própria

Na sequência, para a segunda etapa de entrevistas, foram selecionados atores que participaram com algum nível de protagonismo nas mudanças do eixo do subsistema sob investigação. Tal seleção teve como ponto de partida a experiência profissional do pesquisador e o acompanhamento do tema por meio de pesquisas sobre os atores envolvidos nos eventos que marcaram o eixo do subsistema, além do conteúdo discutido com os participantes da primeira etapa de entrevistas. A lista de participantes desta segunda etapa de entrevistas está descrita no Quadro 4.

Esta segunda etapa de entrevistas foi semi-estruturada, obedecendo um roteiro, conforme sugerido por Manzini (2004). Neste trabalho o roteiro, constante do Quadro 5, foi elaborado a partir dos exames da documentação já levantada e dos subsídios colhidos na primeira etapa, tendo cumprido a função de coletar informações básicas e como um meio para o pesquisador organizar o processo de interação com o informante.

Quadro 4 - Participantes da Segunda Etapa de Entrevistas

Entrevistado	Qualificação
Entrevistado 5	Ex-Secretário executivo e Ministro interino da Controladoria Geral da União
Entrevistado 6	Ex-Secretário Adjunto da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda
Entrevistado 7	Procurador do Ministério Público da União junto ao TCU
Entrevistado 8	Procurador da Fazenda Nacional, anterior coordenador geral de assuntos financeiros da PGFN e diretor de assuntos normativos da AGU
Entrevistado 9	Cargo de direção na Fundação Esquel.
Entrevistado 10	Pesquisador IPEA, coordenador do MAPA das OSC's e autor de artigos sobre parcerias

Fonte: elaboração própria

Quadro 5 - Roteiro de Perguntas

Pergunta	Comentário
1 – Por que realizar parcerias com organizações da sociedade civil? Deixar livre para que falem de suas motivações	Buscou-se deixar espaço para se apresentar ideia geral sobre parcerias e OSC's.
2 – MROSC representa um avanço ou não? Em que sentido? Por quê?	Verificar percepção sobre MROSC, esperava-se comentários sobre segurança jurídica e controle.
3 – Os dirigentes das OSC's deveriam poder ter remuneração? Com recursos públicos? Por quê? Deveria seguir o mesmo teto da administração pública? Por quê?	Há crença histórica sobre necessidade de trabalho em OSC's ser voluntário.
4 – Parente de dirigentes deveriam poder ser empregados na organização? Por quê? Comente um pouco sobre as organizações familiares face o histórico do nepotismo público	Verificar se o entrevistado teria sua visão sobre emprego de parentes de dirigentes na OSC influenciada pelo histórico negativo de nepotismo no serviço público.
5 – Entidade pode comprar livremente ou deveria ser necessário um regulamento de compras? Por quê?	Questão que polarizaria perspectivas; controle rigoroso ou autonomia das entidades.
6 – Entidade deveria poder atuar em rede? Quais as vantagens e desvantagens?	Atuação em rede poderia significar mais eficiência ou – na perspectiva de controle procedimental - subcontratação. Houve pedidos de veto no dispositivo do MROSC.
7 – Favorável ao controle de resultados? Por quê? Caso cumpra o objeto, poderia dispensar a análise financeira? Como garantir o controle nessa lógica de resultados? Cite mecanismos concretos	Questão central da dissertação. Colocada como último item do roteiro para verificar coerência da resposta com as informações coletadas nas perguntas anteriores.

Fonte: elaboração própria

De forma complementar à segunda etapa de entrevistas, foram entrevistados dois representantes de Tribunais de Contas estaduais. Embora tais atores possam fugir do escopo territorial desta pesquisa, a administração pública federal, entendeu-se pertinente colher alguma manifestação de nível regional em razão de dois dados colhidos durante a pesquisa: i) a ausência de regulamentação ou adoção de padrões de controle mais rigorosos do que a União por alguns Estados; e ii) a significativa redução das transferências voluntárias federais para OSC's, que podem estar sendo substituídas por canais de relacionamento estaduais (LOPEZ, 2018). Assim, foram entrevistados, como medida complementar, um conselheiro da corte de Contas do Estado do Espírito Santo (Entrevistado 11) e um assessor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Entrevistado 12).

Por fim, os participantes da terceira etapa de entrevistas (Quadro 6) foram escolhidos dentre a rede de atores atuantes na vivência diária das parcerias, como uma pequena amostra

não probabilística que pudesse demonstrar algumas das dificuldades enfrentadas na atual fase de implementação do MROSC.

Quadro 6 - Participantes da terceira etapa de entrevistas

Entrevistado	Qualificação
Entrevistado 13	Advogada, Mestre em Direito e ex-assessora da Secretaria Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República; atuou na agenda do MROSC
Entrevistado 14	Advogado, militante na OSC ELO – ligação e organização, coordenador do projeto OSC LEGAL
Entrevistado 14	Mestre em Administração. Sócio e cofundador da Nexo, consultoria em Investimento Social. Fundador da Startup PROSAS, rede social para conexão entre investidores e executores de projetos sociais.
Entrevistado 15	Doutor em Direito, Diretor Jurídico da Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado. Presidente da Comissão de Terceiro Setor da OAB/MG.
Entrevistado 2	Entrevistado novamente

Fonte: elaboração própria

As entrevistas da 1ª etapa foram realizadas no segundo semestre de 2017, as da segunda etapa entre os meses de outubro e novembro de 2018 e as da terceira etapa em janeiro de 2019. As entrevistas tiveram duração média de vinte minutos na primeira etapa; 12 minutos na segunda; e três minutos na terceira. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas com o consentimento dos participantes.

3.2.2 Análise de Documentos

Observando o recorte já mencionado de se concentrar a análise nas transferências voluntárias, e entendendo-se a edição da IN 01/97 como seu marco institucional inicial por ter regulado os referidos repasses transferências por mais de dez anos, foram identificados os documentos públicos que ajudariam a compreender a construção do eixo do subsistema.

Embora as organizações sociais de interesse público e as organizações sociais tenham tido suas normativas editadas após o marco inicial selecionado, não se incluiu na seleção do material a documentação relativa à edição das Leis nº 9.790/97 e nº 9.532/97 (Lei das OSCIPs e das OSs) conforme o recorte já comentado. Dito isso, os documentos analisados nesta dissertação estão expostos pelo Quadro 7.

Quadro 7 - Documentos Analisados

Nº do Doc.	Evento / ano	Tipo de Documento	Nº de páginas
1	1ª CPI (2002)	Relatório	244
2	Decreto 6.170 – 2007	Exposição de Motivos	4
3	CPI 2 – 2010	Relatório composto por 44 documentos	1478
4	Tramitação PL 649/2011 – 2013	Parecer CMA	17
5		Parecer CAE	60
6		Parecer CCJ	20
7		Parecer SINFRA	20
8	Audiências públicas PLS 649/2011	Manifestação Secretário Executivo SG-PR – Diogo Santana	20
9		Manifestação Assessor TCU – Antônio Neto	23
10		Manifestação Assessora Especial – Laís Lopes	17
11		Manifestação Diretora da Associação Brasileira de ONGs (ABONG) – Vera Masagão	14
12	Sanção presidencial PL 7.168/2014 / 2014	Parecer MF	62
13		Parecer MINC	48
14	Tramitação MP 648 / 2014	Relatório	54
15	Tramitação MP 684 / 2015	Relatório	114
16	Sanção Presidencial PLV 21/2015	Parecer MF	127
17		Parecer MPOG	23
18		Parecer MINC	71
19		Parecer CGU	6
20		PARECER MDH	15
21		Parecer AGU	52
22	Tomada de Contas Especial TCU – 2017	Parecer MP-TCU	13
23		Acórdão TCU	29

Fonte: elaboração própria

O documento inicialmente selecionado foi o relatório da primeira CPI das ONGs, instalada em 2001 e encerrada em 2002. Este relatório foi marcado por acentuado viés contrário

às OSC's, entendidas como ameaça à segurança nacional e como promotoras de irregularidades. Na sequência, analisou-se a Exposição de Motivos do Decreto nº 6.170/07, que disciplinou os convênios em substituição à IN 01/97. Sua principal inovação foi a instituição do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e as balizas referentes à cotação prévia de preços para as compras das OSC's com recursos públicos. O documento foi obtido por meio de pedido via lei de acesso à informação.

O documento seguinte é o relatório da segunda CPI das ONGs, cujo conteúdo forneceu quase uma centena de posicionamentos para codificação, conforme explicado no tópico seguinte, especialmente pelos depoimentos e oitivas de autoridades e dirigentes de entidades. A segunda CPI deu origem ao Projeto de Lei nº 649/2011, cujo teor é bastante representativo dos embates de coalizões presenciados no curso da CPI. Este PL, originou no Senado pareceres nas Comissões de Constituição e Justiça; de Serviços de Infraestrutura; de Assuntos Econômicos; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Por serem representativos do embate de visões para disputa do desenho da política pública, os quatro pareceres foram analisados. Todos estes documentos no âmbito do legislativo foram obtidos por meio de acesso aberto no portal do Senado Federal.

Para ilustrar os embates havidos no tramite do PLS nº 649, analisou-se a transcrição de manifestações em audiências públicas realizadas no âmbito do Senado federal, cujas notas taquigráficas foram obtidas por meio de pedido via Lei de Acesso à Informação – LAI. Após a primeira leitura de todas as oitivas das audiências públicas, selecionaram-se para a segunda leitura que se revelaram com mais elementos para codificação e com atores de maior relevância no eixo do subsistema, atendendo o requisito do ACF quanto ao foco nos participantes de elite. Neste passo, foram examinados então as manifestações do Secretário Executivo da Secretaria Geral da Presidência da República – SG-PR, Diogo Santana, do assessor do gabinete do Ministro do TCU Benjamim Zymler, Antonio Neto, da assessora especial da SG-PR, Laís Lopes, e da diretora da ABONG, Vera Masagão.

Após a aprovação do PL nº 649/11 no Congresso, obteve-se o parecer, novamente por meio de pedido via LAI, dos Ministérios do Executivo na ocasião de análise de sanção e veto presidencial da proposta. Por serem mais representativos das coalizões, a análise foi concentrada nos entendimentos defendidos pelo Ministério da Fazenda, da Cultura e da Controladoria Geral da União.

Conforme já mencionado, houve duas tentativas de alterar o texto original do MROSC, uma por meio de emendas na Medida Provisória nº 658/2014 e na MP nº 684/2014. Ambos

relatórios elaborados no Congresso Nacional (relatoria da Senadora Gleisi Hofman e do Deputado Eduardo Barbosa, respectivamente) foram analisados.

Incluem-se também os pareceres dos órgãos do Executivo na sanção do Projeto de Lei de Conversão originado pela MP nº 684/2014, que viria a se tornar a Lei nº 13.215/15, que deu a redação final do MROSC, obtidos via LAI. Os mesmos ministérios da ocasião anterior tiveram suas manifestações examinadas, adicionando-se desta feita o Ministério dos Direitos Humanos, a Advocacia Geral da União e o Ministério do Planejamento.

Já após a sanção e entrada em vigor do MROSC, examinou-se ainda o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União exarado no âmbito da Tomada de Contas Especial 002.026/2014-7 e o respectivo Acórdão nº 1957/2017 – TCU – Plenário, que tratou do tipo de prestação de contas no âmbito das parcerias.

3.3 Procedimentos de Análise de Dados

Quanto à técnica de análise de dados, utilizou-se a análise de conteúdo categorial temática proposta por Bardin (2014), onde o conteúdo das entrevistas deve ser classificado, segundo sua frequência, em categorias temáticas. Vale ressaltar que a análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2014).

Frente ao volume de dados coletados, recorreu-se a um software para tratamento dos dados qualitativos, optando-se pelo software NVivo.

Assim, partindo-se das funcionalidades do programa, procedeu-se a codificação de todo material conforme o quadro de crenças descrito no tópico 4.2 desta dissertação, gerando as chamadas tree nodes, conforme as subdivisões de cada componente da deep, policy core ou instrumental belief. Utilizou-se também de *free nodes* para destacar trechos que pudessem confirmar alguma das hipóteses do ACF e ainda os cases para auxiliar na identificação das coalizões.

A utilização do Nvivo facilitou a análise agrupada dos dados codificados, as interpretações a partir de terminologia mais veiculada em documentos selecionados, elaboração de árvore conceitual para compreensão do sentido veiculado pelos atores, exportação de trechos reveladores de crenças de forma agrupada, dentre outras utilidades. A compilação dos trechos codificados consta do apêndice desta dissertação.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Tendo em vista o objetivo maior desta dissertação, qual seja, compreender como se desenvolveu o processo de mudança do regime de transferências voluntárias para as organizações de sociedade civil dentro do subsistema de parcerias do Estado no período 1997-2018, por meio do arsenal metodológico do Advocacy Coalition Framework, esta seção apresenta e discute os resultados obtidos a partir da pesquisa de campo.

No intuito de contemplar o primeiro objetivo específico proposto – descrever o encadeamento de eventos internos e externos que influenciaram e influenciam a dinâmica do eixo das transferências do subsistema no período em foco, os primeiros achados a serem discutidos referem-se à genealogia da implementação do MROSC.

Na sequência, apresenta-se a construção do código de análise que permitiu a realização dos demais objetivos específicos – conhecer os principais dos atores que compõem as coalizões, seus perfis, modo como influenciaram a formulação e agora a implementação do regime de parcerias com controle de resultados (objetivo específico ii); e identificar quais práticas administrativas tem impedido ou contribuído para a implementação do controle de resultados no âmbito das parcerias (objetivo específico iii).

Estes resultados estão expostos seguindo o modelo analítico do ACF concebido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que abarca os elementos subsistema, coalizões de defesa, sistema de crenças, fatores externos ao subsistema e os modos de mudança política.

4.1 Transferências voluntárias: genealogia à implementação do MROSC

A partir da premissa de que o ACF é aplicável para mudança de políticas públicas que consomem uma década ou mais, conforme Sabatier e Weible (2007), considerou-se contributivo estabelecer uma linha do tempo sobre as parcerias, ajudando a delimitar as raias do subsistema investigado por esta dissertação.

4.1.1 Debates Iniciais

Embora o foco desta pesquisa tenha início na IN 01/97 da STN, considera-se a Lei nº 91/1935, Lei da Utilidade Pública Federal, como um dos primeiros marcos, via titulação, da relação do Estado com organizações sem fins lucrativos, ou entidades que sirvam desinteressadamente à comunidade, na linguagem da época (BRASIL, 2014).

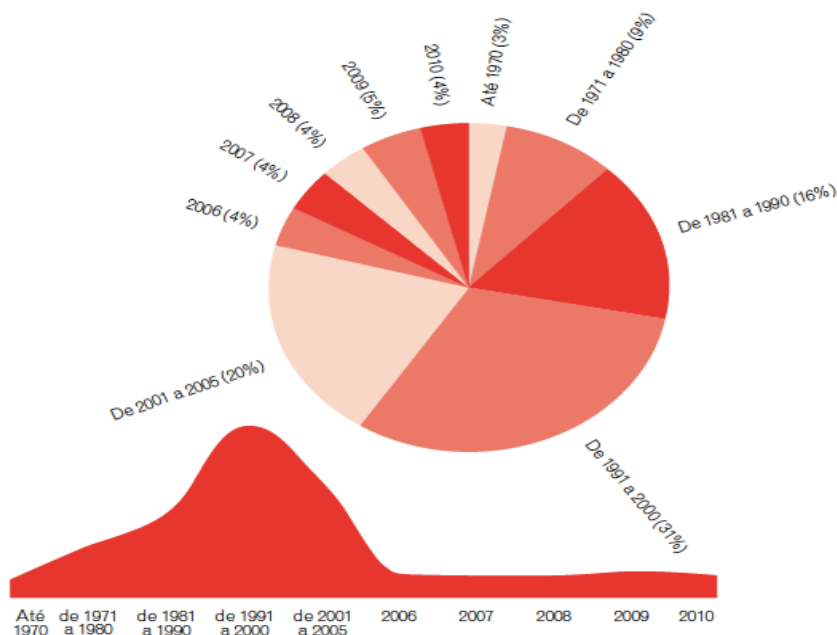
Posteriormente, a Lei nº 3.577/59 criou a isenção de contribuição previdenciária para entidades filantrópicas. Bastante significativo, os embriões do que hoje são os termos de

fomento e de colaboração estariam na Lei nº 4.320 de 1964, que criou a figura das subvenções sociais destinadas “a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa”, com a finalidade de “prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica”.

Tal possibilidade foi ampliada pelo Decreto nº 93.872/86, que permitiu que o convênio fosse utilizado na relação público-privada destinada a serviços de interesse “recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares”. Conjugava-se com esta previsão o já mencionado Decreto-Lei nº 2300 de 1986, que fazia referência genérica à aplicação das regras sobre contratação de bens e serviços por ele veiculadas aos convênios.

O papel da Constituição de 1988 na relação do Estado com as organizações da sociedade civil já foi mencionado anteriormente, e o próprio aumento significativo do número de entidades após a democratização comprova a relevância da CF/88 no florescimento do terceiro setor, como afirma Paula (2005). A autora aponta que a temática da participação popular na gestão pública é o que engendra este cenário, que tem na elaboração da Constituinte seu momento ápice. A Figura 5 ilustra esta evolução.

Figura 5 – Organizações da Sociedade Civil por ano de Fundação



Fonte: IBGE (2012)

Por sua vez, a Lei nº 8.212/91 inaugurou a lógica da certificação para entidades beneficentes de assistência social, reforçada em 1993 com o Decreto nº 752/93 e pela LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social - Lei nº 8.742/1993), que disciplinou a atividade das entidades no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Verifica-se, aqui, o avanço da lógica da vigilância estatal sob as entidades, já que o funcionamento das entidades e organizações de assistência social está atrelado à inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social.

Sublinha-se ainda o também já comentado art. 116 da Lei de licitações e contratos – nº 8.666/93 - que trouxe regramentos para a celebração de convênios com OSC's que perduraram por quase vinte anos como o alicerce legal para as transferências voluntárias para entidades privadas sem fins lucrativos.

Ainda na primeira metade da década de 1990, a Lei nº 8.958/94 criou as fundações de apoio nas universidades federais e a criação do Conselho da Comunidade Solidária, vinculada à Casa Civil, espaço próximo ao núcleo de governo onde se discutiam as parcerias do Estado com as OSC's. Segundo Peliano, Resende e Beghin (2009), o programa Comunidade Solidária partia do pressuposto de que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não poderiam agir de forma isolada, mas sim de maneira articulada em benefício da sociedade. Neste sentido, as parcerias servem à otimização do gerenciamento de programas sociais; à promoção da participação da sociedade no controle da execução; à ampliação da eficácia e da transparência; e à gestão eficiente dos recursos, projetos e iniciativas.

Em 1997, houve a edição da Instrução Normativa nº 01/97, que disciplinou, em nível infra-legal, os convênios entre a administração pública federal e as entidades privadas sem fins lucrativos. Tal normativa foi o regramento para as transferências voluntárias até a entrada em vigor do Decreto nº 6.170/2007.

Em 1998 foi editada Lei nº 9.637, Lei das OS, que disciplinou a qualificação das entidades sem fins lucrativos como organização social apta a celebrar contrato de gestão com o Poder Público, formalizando uma parceria para fomento e execução de atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Insta consignar que à época o Partido dos Trabalhadores contestou a constitucionalidade do desenho institucional das OS⁷, pugnando-se a adoção de formato que os equipararia a uma entidade pública.

⁷ Petição inicial da Adin 1923-6, disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739668>

No ano seguinte, como fruto das articulações encetadas no âmbito do Comunidade Solidária foi sancionada a Lei das Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS, prevendo a possibilidade de celebração do termo de parceria com as entidades que comprovassem o cumprimento dos requisitos para titulação como OSCIP, permitindo-se, pela primeira vez para entidades sem fins lucrativos, a remuneração dos dirigentes (FERRAREZI, 2001).

Haja vista as mudanças trazidas pelo encadeamento supracitado, tal contexto não foi livre de críticas. De acordo com Rezende (2002), as argumentações contrárias alegavam que a Lei das OSCIP faria com que grande parte das ações do governo fossem delegadas ao setor privado, garantindo assim a flexibilização da força de trabalho, o enxugamento do Estado e a limitação do controle social, o que caracterizaria descumprimento da Constituição Federal.

Entre 2001 e 2002, teve curso a primeira CPI das ONGs para investigar atuação destas instituições e apurar sua interferência em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, sobretudo daquelas que são atuantes na Região Amazônica. A primeira CPI apresentou seis projetos de lei como produto, inclusive o PL nº 7/2003, que versava sobre registro e fiscalização das OSC's e chegou a ser aprovado no Senado e posteriormente apensado ao PL nº 649/2011, gênese do MROSC, conforme comentado nos parágrafos seguintes

Em 2003, após a troca de governo, é de se destacar, pelo realce no controle sobre as OSC's, o ajuste na IN STN 01/97 por meio da IN STN 03/2003. Esta última trouxe a redação que propôs que o “conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666/93, especialmente em relação a licitação e contrato”. Já em 2006, o Ministério da Justiça instituiu o Cadastro Nacional de Entidades Sociais, exigindo que organizações qualificadas como OSCIP, ou declaradas de Utilidade Pública Federal, fossem cadastradas e apresentassem prestação de contas anual.

Em 2007, foi instaurada a segunda CPI das ONGs para apurar os repasses de recursos do governo federal de 1999 até o prazo de duração da comissão. Embora seu relatório final não tenha sido aprovado, o projeto de lei dali originado engendrou o citado PL nº 649/2011, que após tramitação com audiências e constantes debates, em 2014 seria sancionado como o MROSC.

Ainda em 2007, é editado o Decreto nº 6.170, que substitui a IN STN 01/97 na regulamentação das transferências voluntárias da União para OSC's. Este decreto instituiu um sistema de cotação de preços para contratações das entidades que recebessem recursos públicos, previu o início do funcionamento do SICONV, plataforma de informação gerencial, permitindo maior transparência para acompanhamento das parcerias.

Em 2010, é formada – conotando a existência de uma coalizão – a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, congregando OSC's e redes como Associação Brasileira de Organizações não governamentais, Cáritas Brasileira, Pastoral da Criança, Fundação Grupo Esquel do Brasil – FGE, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE. A Plataforma encaminhou proposta aos então dois candidatos à presidência pleiteando melhoria no ambiente institucional para as OSC's.⁸ A plataforma, a despeito do MROSC já ter sido regulamentado, permanece atuante até hoje, com adesão de centenas de entidades, articulações e coletivos.

Em 2011, o Decreto nº 7568 institui Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal que regia a parceria entre Estado e organizações da sociedade civil. Este decreto também determinou que o chamamento público para seleção de entidades passaria a ser obrigatório, exigindo “ficha limpa” para dirigentes e entidades, além de três anos de experiência da OSC.

Ainda em 2011, em movimento reativo a escândalo de corrupção (LOPES, 2018), foi editado o Decreto nº 7.592, que suspendeu por trinta dias as transferências da União para OSC's para que no período fosse avaliada a regularidade da execução dos convênios. Entre 2012 e 2014, em paralelo à continuidade do GTI MROSC, houve duas audiências públicas no âmbito do trâmite parlamentar do PL nº 649/2011, além de diálogos intersetoriais e dois seminários internacionais do MROSC coordenados pela Secretaria Geral da Presidência da República.

Registra-se em 2014 a edição do Decreto nº 8.243 instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Denotando a contrariedade à participação das OSC's e de movimentos sociais na formulação e execução de Políticas Públicas, foi proposto, pelo Deputado Mendonça Filho, o Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo - PDC 1491/14 para suspender a PNPS. Nota-se que para o parlamentar autor da proposta, os “conselhos populares são um eufemismo para o aparelhamento ideológico, por meio de movimentos sociais, filiados ao PT e sindicalistas ligados ao governo”⁹.

⁸ Informações disponíveis em <http://plataformaosc.org.br/plataforma/>

⁹<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/469334-DEPUTADO-APRESENTA-PROJETO-PARA-SUSPENDER-CRIACAO-DE-CONSELHOS-POPULARES.html>

Assinala-se, ainda, a criação do Decreto nº 8.244 em 2014, que tornou expressa a possibilidade de “remuneração da equipe (da OSC) dimensionada no programa de trabalho, inclusive de pessoal próprio da entidade” buscando encerrar polêmica havida com órgãos de controle que entendiam que os recursos públicos recebidos por uma OSC não poderiam remunerar seu pessoal (BRASIL, 2012, p. 18) eis que, em tal visão mais restritiva, não haveria permissivo legal no ordenamento.

4.1.2 Debates até a redação final – MROSC, PLS 649/2011 até a Lei 13.204/15

O que se observa a partir da discussão elaborada no tópico anterior é que os regramentos que antecederam a redação final da Lei nº 13.019/14 não representavam marco regulatório seguro e uniforme para disciplina das parcerias. Neste sentido, as normas que regiam a matéria em nível infra-legal padeciam de certa instabilidade, a exemplo da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01, de 1997, que por mais de uma década disciplinou a matéria e foi ajustada por outras dezesseis instruções normativas. Em mesmo curso, o Decreto nº 6.170, de 2007, sofreu alterações em oito ocasiões.

É plausível dizer que esta insegurança jurídica gerava dificuldades para a celebração de parcerias impedindo o desenvolvimento do setor. Isso porque, até a aprovação da Lei de Fomento e Colaboração, vivia-se um problema estrutural, já que as parcerias eram regidas por regras insuficientes, ambíguas e por vezes inadequadas (BRASIL, 2015). Este cenário é reforçado por queixas dos atores envolvidos nas parcerias, haja vista que tanto gestores públicos quanto a sociedade civil sofrem os efeitos da insegurança jurídica, a exemplo da criação de regras sem base legal, mas tomadas em nome da proteção da administração pública, ainda que inviabilizem a ação das organizações (ANDI, 2014).

Resgatando-se que o projeto de lei que veio a se converter no MROSC teve sua gênese na proposta originada na segunda CPI das ONGs, verifica-se que a ausência de um marco normativo estável era percebida negativamente tanto por vozes que pugnavam pela maior autonomia das entidades, como também por aqueles que entendiam que as parcerias deveriam estar sob estrito controle pela administração. Diante do exposto, percebe-se que a política de parcerias foi unificada sob um duplo norte, com uma disputa entre vetores de estrito controle da atividade das entidades pela administração ou pela maior autonomia das organizações e ampliação da liberdade na execução da parceria. Destarte, a criação de um marco regulatório era tida como não apenas necessária, mas vital à existência de um regime de parcerias (ANDI, 2014).

O desenvolvimento do MROSC no Congresso Nacional seguiu curso, então, por meio do PLS nº 649/2011, que conforme já referido, ainda teve o PL nº 3.877/2004, fruto da primeira CPI das ONGs, como apenso. Assim, a gênese das propostas era bastante vinculada à perspectiva de controle rígido e fiscalização em nível micro gerencial das atividades e processos das organizações, com viés punitivo anunciado nos relatórios que as subsidiavam. Tal aspecto gerou reação e mobilização da sociedade civil, inclusive por meio de articulação com o governo federal para elaboração de uma nova proposta, mais consentânea com os objetivos de maior prestígio à autonomia das OSC's e alguma flexibilidade na execução das parcerias.

Tal articulação foi institucionalizada pelo GTI em 2011, coordenado pela Secretária-Geral da Presidência da República, contando com participação da sociedade civil, formada pela citada "Plataforma por um novo marco regulatório". No entanto, como apontam Mendonça e Falcão (2016), esta foi uma mobilização longa, marcada por divergências e instabilidades, o que culminou no não envio de um projeto para o Congresso.

Na ausência de uma proposta própria a ser encaminhada como resultado do GTI do Executivo Federal, buscou-se uma articulação para que o próprio PLS 649/11 viesse a contemplar as propostas concebidas no âmbito da Plataforma e do GTI por meio de emendas. Fruto desta conjunção entre um projeto de lei originado da CPI e da mobilização das OSCs, o resultado foi a aprovação de um projeto que parecia conter alguma incoerência interna, como, por exemplo, anunciar o controle de resultados como sua diretriz fundamental mas exigir que a OSC procedesse, às suas expensas, ao exame de regularidade fiscal de todos seus fornecedores ou prestasse contas mensalmente de suas atividades.

Em julho de 2014, foi enfim aprovada a Lei nº 13.019/2014 - MROSC. Segundo Mendonça e Falcão (2016), a lei é representativa da lógica burocrática-procedimental, com exigências de difícil cumprimento, seja pelo poder público ou pelas OSC's. Na mesma linha, Schiefler (2014) também avalia que o MROSC em sua redação original privilegiava o controle de resultado apenas formalmente, sem contemplar de modo efetivo uma lógica gerencial e sem carrear mecanismos que indicassem o prestígio ao alcance de metas em detrimento de um controle de conformidade.

Neste passo, a primeira versão do MROSC, apesar do mérito em consolidar um diploma que fornecesse segurança jurídica à atuação das OSC's e afastasse dúvidas sobre a juridicidade de alguns procedimentos adotados pelas entidades, trouxe exigências que poderiam até mesmo inviabilizar o modelo de parcerias, como restou comprovado pela adoção de duas Medidas Provisórias para prorrogar sua entrada em vigor.

A primeira, em outubro de 2014, versava sobre o prazo de *vacatio legis* do MROSC, considerado bastante curto por ser de apenas 90 dias. Neste sentido, diversos órgãos e entidades públicas, entidades municipalistas e representantes da sociedade civil encaminharam ofícios ao Governo Federal manifestando a extensão do prazo para a entrada em vigor da lei. A segunda medida provisória, em julho de 2015 (MP nº 658), convertida na Lei nº 13.102 de 2015, dilatou o prazo para 360 dias a contar da publicação da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. Ainda assim, tal prazo revelou-se insuficiente, haja vista a complexidade das adequações estruturais necessárias por parte da administração pública e das OSC's.

Note-se que para o prisma buscado nesta pesquisa quanto à multiplicidade de atores/crenças na consolidação do marco normativo da nova política de parcerias, e em especial sobre o tipo de controle a ser adotado, é importante atentar para os dispositivos da redação original do MROSC referentes ao acesso à documentação da OSC e sobre prestação de contas, que indicavam a fiscalização de meios e processos.

Segundo a redação original da Lei nº 13.019/4, até mesmo fornecedores privados da OSC seriam objeto de verificações dos agentes estatais, a quem deveriam franquear livre acesso a inspeções, com possibilidade de requisição de documentos e exigência de que todas as entidades elaborassem regulamento de compras próprio, a ser aprovado pela administração.

No que tange às prestações de contas, apontava-se a necessidade de emissão de relatórios técnicos de monitoramento, contemplando a descrição de todas despesas realizadas, e para parcerias em que fosse previsto mais de um desembolso – com aportes mensais, por exemplo – seria necessária uma prestação de contas a cada novo dispêndio, criando-se a hipótese de prestação de contas mensal.

A redação final da referida lei acabou por gerar grande incerteza para operacionalização das parcerias do Estado, com dificuldades reclamadas tanto por OSC's quanto por entes públicos, gerando as prorrogações para sua vigência. Voltando-se à compreensão do MROSC como fruto do embate entre coalizões, é imperioso para os fins deste estudo mencionar que as Medidas Provisórias encaminhadas para a postergação de sua entrada em vigor foram objeto de número significativo de emendas no Congresso Nacional, resultando em alteração em 88 dos seus 98 artigos.

Assim, se as origens do MROSC têm raízes nas CPI's das ONGs e no paradigma burocrático, as leis que o alteraram partiram de perspectiva distinta. Traz-se aqui trechos dos Relatórios da Medida Provisória nº 658, de 2014 e também da Medida Provisória nº 684, de 2015, que acabou por se converter na Lei nº 13.204, de 2015, veiculando as alterações finais no texto do MROSC.

Na MP nº 658/14, que embora tenha acabado por ter todas emendas rejeitadas, já se pugnava pela mudança de abordagem da Lei 13.019/14¹⁰:

O representante da Controladoria-Geral da União apresentou a preocupação da CGU quanto ao processo de criminalização das Organizações da Sociedade Civil e afirmou que não se pode generalizar as situações de prática de fraude [...]

Atualmente elas (OSC's) criam soluções inovadoras e criativas com as comunidades que mobilizam, constroem tecnologias sociais e ambientais significativas, além de exercerem papel de aglutinação de pessoas em prol de causas públicas que cobra do Estado estar mais atento e alinhado com a realidade das demandas sociais. [...]

Alguns problemas enfrentados na execução das parcerias foram gerados pelas analogias indevidas aplicadas nos últimos anos, e pelo excessivo controle nos processos, podendo estes ser solucionados se for aplicada outra visão com a implementação de uma política de resultados

O que se observa das emendas apresentadas à MP nº 658 é que a avaliação que deverá ser feita neste momento, é do que se pode corrigir para que a Lei nº 13.019/2014 seja melhor implementada pela sociedade, dando guarida a uma política de resultados. Não há pretensão em manter o foco do controle no processo em si, devendo-se direcionar o foco para o resultado das ações que são executadas.

No mesmo passo, o Relatório da MP nº 684/15¹¹ asseverou:

Sem dúvida o principal obstáculo à efetiva implementação do marco legal de que se cuida repousa no conjunto de normas extremamente rígidas por meio das quais se pretende disciplinar a materialização e a execução de parcerias. Talvez pela origem da lei em comento, como se viu derivada até mesmo da realização de comissão parlamentar de inquérito, parte-se do pressuposto de que controle eficaz é aquele em que se exige do controlado a observância de parâmetros pré-determinados e inteiramente inflexíveis.

A lógica adotada contraria, em relação a esse aspecto, dispositivos inseridos na própria lei. Além do já multicitado inciso II do art. 6º, também não se coadunam com a sistemática prevista na própria lei os incisos XIX e XX do art. 42 [...]

Acredita-se, destarte, que a profunda e estrutural alteração promovida pela relatoria nos arts. 33 a 35, 39, IV e § 4º, 41 a 49, 51, 52, 55, 57 a 67, 69, 71, § 1º, e 72 da lei enfocada caminha no sentido de permitir a implementação de uma lei que se adequa aos propósitos por ela mesma aventados.

O resultado acabou por consolidar uma norma com substanciais alterações, carreando ajustes em quase 90% de seus dispositivos, culminando num texto mais próximo do paradigma gerencial que prestigia a autonomia das entidades e a flexibilidade na execução das parcerias, buscando implementar o controle de resultados. Na análise de Mendonça e Falcão (2016), o MROSC é marcado por um movimento contraditório: na primeira lei, enfatiza-se a lógica

¹⁰ PARECER Nº 47, DE 2014 Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 658, de 29 de outubro de 2014, que altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, RELATORA: Senadora GLEISI HOFFMANN disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3823566&disposition=inline>

¹¹ CONGRESSO NACIONAL PARECER Nº 89, DE 2015 (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 684, DE 21 DE JULHO DE 2015) RELATOR: Deputado Eduardo Barbosa disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4141234&disposition=inline>

burocrático-formal, enquanto que, na segunda lei, há o reconhecimento da diversidade das OSC's e a consequente flexibilização dos critérios de controle, dando-lhes autonomia.

Para ilustrar a comparação, o Quadro 8 sintetiza dispositivos que melhor emblemática a mudança de perspectiva trazida pela Lei nº 13.240/15.

Quadro 8 - Comparação MROSC primeira e segunda versão

Tema	Lei nº 13.019/14	Lei nº 13.240/15
Fiscalização de fornecedores – art. 42, XVIII	Previsto: “permita o livre acesso dos servidores, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa contratada”	Revogado.
Regulamento de compras Art. 42, Par. Único, II	Exigido	Revogado
Relatório de monitoramento – análise de despesas – art. 59, par. único, V.	Necessária: “análise dos documentos comprobatórios das despesas”	Apenas caso não comprovado alcance de metas: “análise dos documentos, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;
Prestação de contas, análise de relatório financeiro – art. 66, II	Exigido: Relatório de Execução Financeira, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas.	Apenas caso não comprovado alcance de metas: na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho
Prestação de contas parcial – art. 67, §2º	Previsto: “No caso de previsão de mais de uma parcela, a OSC deverá apresentar prestação de contas parcial...”	Apenas em caso de parcerias com duração superior a um ano, ao fim do exercício.

Fonte: elaboração própria

Deste modo, fica evidenciado que as alterações no MROSC reformaram substancialmente a concepção para execução das parcerias do Estado. No entanto, é de se perquirir se a duplicidade de paradigmas representada pela redação entrecortada do MROSC não perdura, produzindo efeitos na atual etapa de implementação prática da lei. Em outros termos, questiona-se se os atores que moldaram a edição de uma primeira abordagem com controles de meios tão inflexíveis não seguirão com atuação corrente na administração pública, forçando uma implementação do MROSC que tente se pautar em suas perspectivas mais restritivas.

Na visão de Mendonça e Falcão (2016), trata-se de uma tensão presente, que gera uma cultura de desconfiança. Para as estudiosas, o controle dos resultados deve caminhar lado a lado

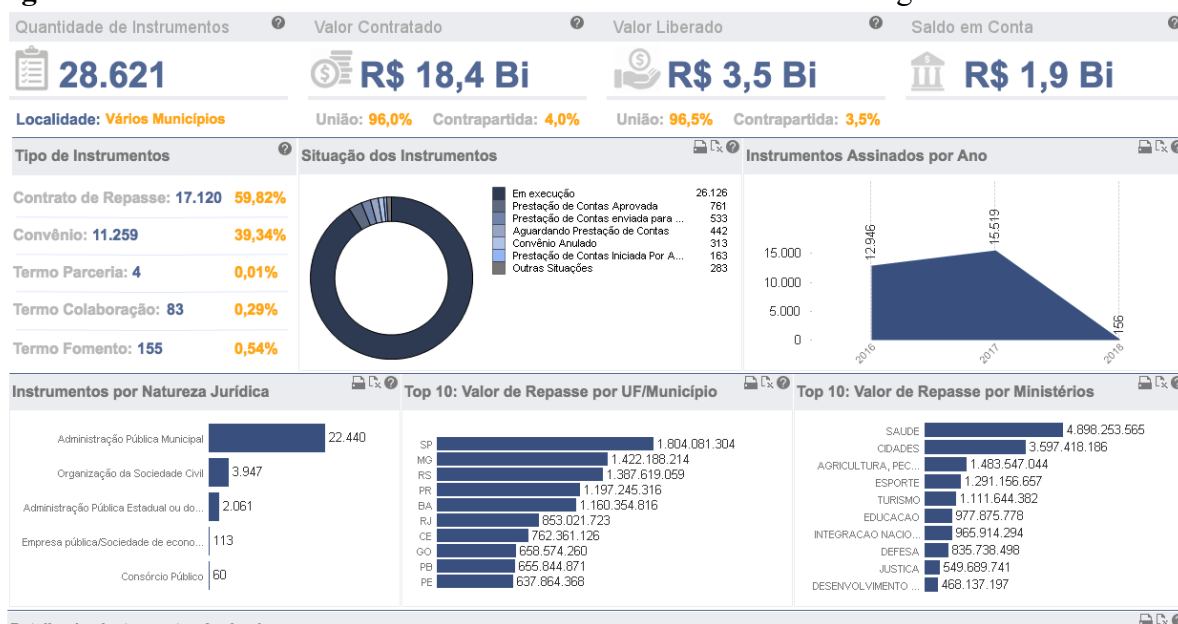
à descentralização da administração pública, contexto em que políticos e funcionários públicos mereçam confiança, ainda que limitada e controlada em prol dos resultados.

4.1.3 A implementação do MROSC

Consideradas as tensões na disputa pelo desenho do modelo da política de parcerias, decorrente do embate de coalizões já evidenciado, a atual fase de implementação do MROSC também é marcada por oscilações. Os dados a seguir trazidos demonstram avanço vagaroso na celebração de parcerias pós advento do MROSC.

Neste sentido, registra-se que os termos de colaboração e fomento, instrumentos carreados pelo novo modelo e que privilegiam o controle de resultados, tem ocupado reduzido espaço no total de ajustes celebrados pela administração pública federal, conforme se verifica na Figura 6.

Figura 6 – Transferências Voluntárias da União desde a entrada em vigor do MROSC.



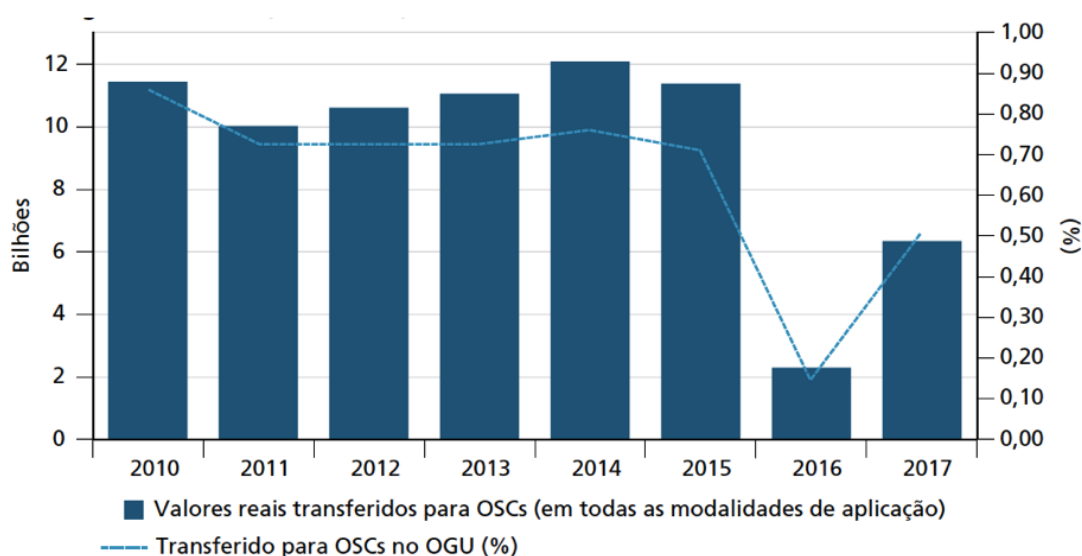
Fonte: IPEA (2018)

Apenas 238 instrumentos do tipo fomento ou colaboração celebrados pela administração pública federal, sendo 83 termos de colaboração e 155 termos de fomento, de um total de 126.555 ajustes firmados entre convênios, contratos de repasse, termos de parceria e os citados Termos de Colaboração e Termos de Fomento. Em valores eram, à época, cerca de R\$ 357 milhões (R\$ 131,7 milhões para termos de fomento e R\$ 225,2 milhões para termos de colaboração) de um total de R\$ 16,7 bilhões transferidos desde 2016, ano em que o MROSC e respectivo regulamento já estavam em plena vigência (2%).

Buscando atualização dos dados em janeiro de 2019, percebeu-se que os termos de fomento e de colaboração permanecem totalizando menos do que 3% do total de ajustes, com pequeno aumento no valor, passando-se a R\$ 476,9 milhões em um total de 18,4 bilhões.¹²

Ainda mais expressivo, é notada uma queda acentuada no número de ajustes celebrados e de valor repassado às entidades após a sanção da Lei, conforme se verifica na Figura 7.

Figura 7 – Evolução anual do volume de repasses federais para OSC's, Brasil - 2010-2017.



Fonte: Lopez (2018)

No mesmo passo, percebe-se que, na esfera estadual, também não se encontram dados que revelem maior ênfase no novo modelo. Veja-se o Quadro 9, que aponta que oito Estados da federação sequer regulamentaram o MROSC, com ainda nove governos que regulamentaram retornando ao modelo anterior, com a permanência do controle de meios.

Quadro 9 - Regulamentação estadual do MROSC e adoção de controle de resultados

Estados	Regulamentou?	Adotou controle de Resultados?
Amapá, Bahia; Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará e Rondônia.	Sim	Sim
Alagoas, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco, Piauí, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.	Sim	Não
Acre, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Roraima.	Não	-

Fonte: <https://gife.org.br/osc/mrosc/>

Nota. Alagoas regulamentou apenas o Procedimento de Manifestação de Interesse social.

¹²<http://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcida dao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>

Por fim, cita-se o excerto do acórdão¹³ do TCU que abordou a obrigatoriedade de a administração examinar Relatório de Execução Financeira mesmo após a nova redação do MROSC ter sido expressa e literal ao determinar que a análise financeira dar-se-á somente nos casos de descumprimento do objeto. Segundo texto do acórdão, a Lei 13.019/2014 exige que a administração pública examine o relatório de execução financeira da parceria não apenas na hipótese de descumprimento de metas e resultados, estendendo a necessidade da prestação de contas correta e regular, já que a gestão de recursos públicos deve ser submetida ao dever constitucional e legal de demonstração de regularidade. Para o TCU, uma interpretação sistemática do MROSC e da Constituição Federal acarretaria na necessidade de análise financeira havendo ou não o cumprimento do objeto.

Ainda sobre a implementação do MROSC, é pertinente registrar excertos das entrevistas iniciais desta pesquisa, realizadas com servidoras atuantes na pauta das parcerias. Inicialmente com a antiga chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Cultura e coordenadora da implementação do MROSC no Distrito Federal, onde o Decreto manteve a proposta de controle de resultados:

Apesar de se ter alcançado êxito para vencer resistências e por fim o decreto distrital manter o controle por resultados, a prática para implementar as inovações do MROSC não se encerra com o ato normativo. A disputa para avançar é cotidiana, havendo uma força inercial que atrai as práticas e procedimentos da administração para o costume, para a reiteração do que já vinha sendo feito. É necessário atuar no convencimento de modo contínuo para se alcançar objetivos. Em contato com servidores, é curioso o estranhamento e a recalcitrância com a dispensa do relatório de execução financeira, os agentes públicos mostram surpresa quando são informados que a desnecessidade está na lei. Mas, embora esteja na Lei e no nosso Decreto, é necessário ficar atento para que os novos editais de chamamento não veiculem cláusulas do controle de meios, conforme o costume já imemorial.

Em similitude, a servidora do Departamento de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão destaca que

As dificuldades são enormes porque há justamente uma cultura da análise da nota fiscal, da documentação financeira histórica e muito arraigada. Mas aí fundamentalmente a mudança não é só de troca de postura de órgãos de controle, de aceitar a lei nova, há um aspecto da administração conseguir montar as parcerias de um modo que permita uma avaliação por resultados. Ao se montar um termo de referência, um plano de trabalho, não caberiam mais modelos anteriores, com base apenas na listagem de custos. É preciso construir um arranjo com indicadores, com parâmetros quantitativos ou qualitativos mensuráveis. É preciso indicar os meios de verificação, necessidade de fotos, lista de presença. Planos abertos estimulam que

¹³ ACORDÃO nº 1957/2017 – TCU – Plenário – TC 002.026/2014-7

órgãos de controle mantenham a mesma fiscalização anterior, até porque como certificarão que o objeto foi cumprido se não houver parâmetros seguros?.

Na perspectiva dos efeitos ainda não concretizados na nova redação do MROSC, procedeu-se com um breve levantamento no Portal Transferências Abertas, consultando termos de colaboração pela ferramenta de acesso livre. Revela-se que mesmo as novas parcerias, que representam diminuta fração do total de ajustes, ainda não se adequaram à perfeição aos contornos buscados pelo MROSC, haja vista a ausência de métricas para avaliação¹⁴, com planos de trabalho com poucos ou imprecisos indicadores para avaliação de cumprimento do objeto. Permanecem com detalhamento de custos envolvidos, mas insuficiência de elementos mensuráveis para atingimento de metas.

Cabe relatar ainda que nos meses finais da gestão Temer, houve a edição da Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU nº 5, de 6 de novembro de 2018, dispondo sobre do modelo preditivo, por meio de análise informatizada, de prestação de contas dos convênios e contratos de repasse do SICONV. É noticiado¹⁵ que o novo modelo terá potencial de redução de passivo de análise de prestação de contas em até 92% (instrumentos com valores abaixo de R\$5 milhões de reais).

Embora seja instrumento destinado a análise dos ajustes celebrados com entes federativos e não com as OSC's, é de registrar o aperfeiçoamento no sistema de análise de prestação de contas, sendo razoável imaginar que algum arranjo semelhante teria condições de ser utilizado também para termos de fomento e de colaboração.

Relevante ainda citar que o governo recentemente empossado, cujo chefe em algumas oportunidades manifestou posicionamentos contrários às OSCs¹⁶, editou a Medida Provisória nº 870, de 2019 que altera a competência da Secretaria de Governo da Presidência da República referente ao relacionamento com as OSC's, passando a prever uma competência para fiscalizar ONGs.

Nota-se um acentuado viés de controle sobre as entidades, reforçando um discurso que marcara a primeira CPI das ONGS. Ademais, também veicula terminologia ONG, hoje

¹⁴ Amostragem não probalística. Foram analisados três ajustes: Portal de Transferências Abertas TC nº 843349 – instituto Wladimir Herzog, TF nº 837459 – 2016 CBDE e TF nº 842919 – Associação Brasileira de Criadores de Camarão.

¹⁵ <http://portal.convenios.gov.br/analise-informatizada>

¹⁶ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-e-criticado-por-confederacao-israelita-apos-palestra-em-clubes-judaico-no-rio,70001728978> –

superada, conforme já mencionado no referencial teórico desta dissertação (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS; OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL, 2016).

Assim, é possível concluir que os problemas de regulamentação nos Estados, o baixo número de ajustes celebrados no desenho pugnado pela nova lei, a deficiência nos planos de trabalho dos novos ajustes, a manifestação do TCU e as entrevistas parecem confirmar que a implementação da política de parcerias segue como palco da disputa entre grupos – ou coalizões, no prisma do ACF – que pugnaram pela maior flexibilidade e autonomia das entidades por meio do controle de resultados e os que entendiam necessário vigilância mais estrita e exame detalhado das etapas de realização de uma parceria.

Em outros termos, a lei carrou mudança no modelo, mas a implementação parece ainda apresentar deficiência. Oportuno buscar compreensão sobre as crenças e os fundamentos que justificam a permanência das práticas antigas. Para tanto, a partir de agora, segue-se com a construção do código de análise, seguindo os preceitos de Sabatier e Jenkin-Smith (1993).

4.2 Construção do Código de Análise – Formação das Coalizões

Seguindo-se nos resultados da pesquisa, discorre-se sobre a construção do código de análise, conforme orientação de Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Primeiramente, os documentos foram agrupados em duas categorias. A primeira categoria compreendeu o material potencialmente relacionado a uma coalizão que pugnaria por controle mais rigoroso das parcerias, abarcando o relatório das CPIs das ONG's, a manifestação do assessor do TCU na audiência pública do PLS 649/11 e o Parecer e Acórdão do TCU citados anteriormente. O segundo grupo de documentos, potencialmente identificados com uma coalizão favorável às parcerias, foi composto pelos documentos 8, 10, 11, 13, 14, 15 e 18 do Quadro 7, além da íntegra da publicação da Secretaria Geral da Presidência da República que relatou o desenvolvimento da agenda MROSC no governo federal 2011-14 (BRASIL, 2015).

Após esta separação de documentos, com o auxílio do software Nvivo, buscou-se usar ferramentas para verificar a frequência de palavras nas duas categorias de documentos analisados. Diante dos termos mais veiculados, observou-se que a árvore de palavras (*tree reference*) em torno do termo irregularidade gerou uma imagem múltiplas vezes maior para os documentos do primeiro grupo em relação ao segundo, revelando que a ideia de desvios e verificação procedimental forjou o modo de analisar regime de parcerias para a coalizão potencialmente ligada aos primeiros documentos.

Isto é, percebe-se que nos documentos ligados à coalizão contrária, as parcerias são abordadas de forma quase conjugada com a concepção de irregularidade, o viés é justamente

analisar a cooperação entre administração e OSCs pelo prisma dos desvios. Evidencia-se certa desaprovação ao modelo.

De outra banda, nos documentos identificados com uma coalizão favorável, o termo irregularidade é tratado de forma bastante marginal, com poucas citações. Tem-se aí uma diferença de perspectivas, para cada grupo, percebe-se que a idéia de parcerias é desenvolvida por diferentes associações, relacionando-se com concepções e valores diversos. Enquanto um grupo trata parceria junto com irregularidade e desvio, o outro não faria esta associação, concentrando atenção nos benefícios que podem advir de tal cooperação.

A diferença de perspectivas entre um grupo e outro pode ser evidenciada também na Tabela 2.

Tabela 2 - Número de referências aos termos selecionados – grupos de documento – coalizão contrária e favorável

Termo	Número de referências em cada um dos grupos de documentos	
	Favorável às parcerias	Contrário às parcerias
Irregularidade	18	445
Desvio	17	78
Democracia/democrático/a	97	42

Fonte: elaboração própria, a partir de documentos indicados no Quadro 7 e uso do software Nvivo12

Como já mencionado, a compilação completa da aplicação do código encontra-se disposta no Apêndice I.

Adicionalmente, elaborou-se a nuvem de palavras mais frequentes em cada grupo (categoria) de documentos. Na primeira categoria, os resultados indicaram que os temas mais ligados à realização das parcerias são organizações, social, colaboração, desenvolvimento, sociedade, parceria, gestão e aprovação, conforme ilustra Figura 8.

Deste modo, com apoio das teorias visitadas, teve início análise dos dados coletados, com o objetivo de identificar as crenças mais comumente veiculadas sobre o regime de parcerias e, com isso, construir o código de análise, seguindo as recomendações do apêndice metodológico de Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Considera-se, aqui, que a estrutura do quadro de codificação deve originar dados capazes de testar hipóteses relativas às crenças, interesses e posições políticas, envolvendo diferentes níveis de crenças – crenças profundas, crenças políticas gerais e percepções sobre a questão política (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Em similitude, considerando a existência de uma estrutura de crenças, Araújo (2007) explica que (i) o *deep core*, ou núcleo profundo, revela axiomas normativos e ontológicos fundamentais; (ii) o *policy core*, ou núcleo de política, abriga as posições mais importantes sobre a política pública, conformando aliados e oponentes no subsistema; e (iii) *instrumental beliefs*, ou aspectos instrumentais, capturam percepções específicas sobre diversos assuntos do subsistema.

Diante da análise dos documentos que compuseram a linha do tempo descrita previamente e em face do aporte metodológico escolhido (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; ARAÚJO, 2007), elaborou-se uma tabela contendo os *deep-cores*–*deep-core* ou axiomas fundamentais; *policy-core* ou proposições básicas sobre a política pública; e *instrumental beliefs* ou decisões instrumentais – que permitirão a análise dos demais elementos constitutivos do ACF. O Quadro 10 apresenta o código de análise obtido para esta pesquisa.

Quadro 10 - Código de Análise

Código de Análise	Componente	Crença
<i>Deep-core</i> (D)	D.1 – Papel do Estado	D.1.1 Estado deve garantir liberdades e ambiente de negócio, pouca atuação direta na oferta de serviços. D1.2. Estado deve fornecer serviços diretamente, participação do setor privado não é desejada. D.1.3. Estado deve prover variados serviços, mas por não deter capacidade e recursos, necessita de ampla cooperação com setor privado
	D.2 – Justiça Distributiva	D.2.1. Estado deve garantir apenas o essencial – <i>greatest goods</i> . D.2.2 Estado deve atender direitos sociais em variadas formas, assegurar o <i>general welfare</i> .
	D.3 – Conhecimento como valor	D.3.1. Conhecimento baseado em crenças e princípios genéricos como segurança, moralidade e interesse público. D.3.2 – valorização de dados, análises, experiências e práticas internacionais.
	D.4 – Visão sobre sustentabilidade econômica	D.4.1 - foco exclusivo ou priorização da moralidade e do controle. D.4.2 - foco exclusivo ou priorização da eficiência e do pragmatismo.
<i>Policy-core</i> (P)	P.1 – Regime jurídico aplicável às entidades que recebem transferências de recursos públicos	P.1.1 – regras semelhantes aos entes públicos; só pode aquilo expressamente permitido em lei P.1.2 – regras aplicáveis aos entes privados com exigências de transparência e observância do plano de trabalho P.1.3 – regras aplicáveis aos entes privados; autonomia para realizar tudo que não for ilícito
	P.2 – Responsabilidade do Estado nas parcerias.	P.2.1 - planejamento e monitoramento rígido passo-a-passo. P.2.2 – planejamento, monitoramento gerencial e verificação de resultado. P.2.3 – planejamento, monitoramento gerencial e estímulo ao controle social.

(Continua)

Quadro 10 – Código de Análise (continuação)

<i>Policy-core</i> (P)	P.3 – Objetivos buscados com parcerias.	P.3.1. - Uso político de dinheiro público. P.3.2. – Desperdício / desvio de dinheiro público. P.3.3. – Única ou mais eficiente alternativa para ofertar determinados serviços públicos essenciais P.3.4 -. Diversificação de oferta de atividades de interesse público P.3.5 – Democratização do Estado; espaço de participação social
	P.4 – Segurança	P.4.1. Necessidade de indicação pormenorizada de itens do contrato/acordo; sanções e procedimentos detalhados e pré-definidos P.4.2 A partir de um parâmetro acordado, o contrato desenvolve-se com pressuposto de confiança entre partes, possível alguma discricionariedade e liberdade na execução.
	P.5– Competência federativa para normatizar parcerias	P.5.1. Centralizada, União define normas a serem observados também por Estados e Municípios. P.5.2. Concorrente, União define parâmetros gerais e entes federativos podem adotar critérios mais rigorosos. P.5.3 Descentralizada, autonomia para entes federativos regulamentarem suas transferências
	P.6 – Análise financeira da prestação de contas	P.6.1 – Imprescindível em todas hipóteses em que houver uso de dinheiro público P.6.2 – Dispensável, mantendo-se exigência de análise por amostragem ou nos casos em que o resultado não for atingido P.6.3 – Inexigível se parceria atingir o resultado pactuado
<i>Instrumental beliefs</i> (IB)	IB.1 – Remuneração de dirigentes e profissionalização da gestão das entidades	IB.1.1 – vedado, trabalho em OSC's deve ser voluntário IB.1.2 – desejável, contraprestação ao trabalho, limites devem ser observados IB.1.3 – desejável sem restrições, Estado não deve interferir na gestão da entidade
	IB.2 – Emprego de parentes de dirigentes na entidade	IB.2.1 – vedado, configura favorecimento. IB.2.2 – deve respeitar regras de vedação de nepotismo no serviço público IB.2.3 - possível, desde que comprovada qualificação necessária para a função exercida IB.2.4 - sem restrições, Estado não deve interferir na gestão da entidade
	IB.3 – Regime de compras - contratações de bens e serviços pela entidade	IB.3.1 – vinculado a regulamento de compras; adoção de procedimentos semelhantes à licitação IB.3.2 – autônomo; contrata livremente, observando parâmetros de mercado IB.3.3 – liberdade plena para entidade.

(Continua)

Quadro 10 – Código de Análise (continuação)

<i>Instrumental beliefs (IB)</i>	IB.4 – Atuação em rede	<p>IB.4.1 – impossibilidade, significa subcontratação, redução do controle</p> <p>IB.4.2 – possibilidade caso conste do plano de trabalho original e as outras entidades sejam aprovadas pelo poder público</p> <p>IB.4.3 – possibilidade; poder público deve ser comunicado</p> <p>IB.4.4 - possibilidade irrestrita, conforme conveniência da entidade celebrante</p>
	IB.5 – Parâmetros para aferição de resultados	<p>IB.5.1 – Impossibilidade de aplicação ampla, há parcerias com resultados não quantificáveis; necessidade de controle de meios</p> <p>IB.5.2 – Possível criação de métricas, sem desconsiderar algum nível de subjetividade</p> <p>IB.5.3 – Necessidade de criação de métricas que permitam verificação objetiva em todas parcerias, fundamental para implementação do controle de resultados.</p>
	IB.6 – Mecanismos de avaliação de satisfação dos beneficiários	<p>IB.6.1 – Instrumento frágil como parâmetro para aferição dos resultados; pode ser manipulado ou não representativo</p> <p>IB.6.2 – Instrumento válido em conjunto com outros mecanismos de avaliação</p> <p>IB.6.3 – Métrica mais adequada para aferição de resultado, canal direto com destinatário da parceria.</p>

Fonte: elaboração própria

O código de análise exposto no Quadro 10, passou, ainda, pela validação juizes, conforme recomendação da literatura (ARAÚJO, 2007; FONSECA, 2017), que consistiu na revisão do código de análise por especialistas. Neste momento, solicitou-se auxílio de Felix Lopes, pesquisador do IPEA que se dedica às parcerias, e Silvio Santana, diretor presidente de uma organização da sociedade civil com larga atuação na formulação das políticas do terceiro setor. Estes juizes analisaram criticamente o Quadro 10, com base na proposta do ACF, validando, com sugestões de aperfeiçoamento, o código de análise elaborado para o exame dos resultados da presente pesquisa.

Conforme exposto no Quadro 10, os componentes do código de análise *deep-core* não versam sobre uma política pública determinada, tratando de premissas genéricas e ontológicas como os valores fundamentais de uma sociedade, contemplando ainda o papel do Estado na sociedade. Este código de análise é formado por cinco componentes, quais sejam, papel do estado, justiça distributiva, segurança, conhecimento como valor e visão sobre sustentabilidade econômica.

Concernente ao código de análise *policy-core*, seus componentes – regime jurídico aplicável às entidades que recebem transferências de recursos públicos; responsabilidade do Estado nas parcerias; objetivos das parcerias; competência para normatizar as parcerias; e análise financeira – refletem a orientação básica e valores prioritários para o subsistema. Neste sentido, tais componentes derivam das questões mais centrais nos debates que estruturam o regime de transferências voluntárias, refletidos em dispositivos legais que tiveram redação reformada, assim como são objeto de disputa no âmbito da regulamentação do regime de parcerias em nível de estadual, conforme já abordado no Quadro 9.

Finalmente, o código de análise *instrumental beliefs* retrata discussões capturadas na construção do MROSC e nos debates da regulamentação ligadas a aspectos mais operacionais do regime de parcerias. Conforme apontado e, Jenkins-Smith *et al.* (2014, p. 191), é preciso “lidar com um subconjunto do subsistema de políticas ou com os meios instrumentais específicos para alcançar os resultados desejados nas crenças centrais da política”. Posto isto, os componentes do código de análise instrumental beliefs são remuneração de dirigentes e profissionalização da gestão das entidades; emprego de parentes de dirigentes na entidade; regime de compras; atuação em rede; mensuração dos resultados; e mecanismos de avaliação de satisfação dos beneficiários.

Quanto aos resultados da codificação, entendeu-se que trazer os trechos codificados que melhor pudessem servir de subsídios para a discussão e a conclusão desta pesquisa seriam a

melhor maneira para apresentá-los, evitando-se trazer ao corpo da dissertação excesso de dados que não contribuíram para o atingimento dos objetivos propostos.

Deste modo, não se elaborou uma métrica própria para avaliar e quantificar os resultados da codificação, como em Fonseca (2017) ou ainda com ponderações matemáticas Araújo (2007). Embora tal procedimento certamente pudesse enriquecer o trabalho, entendeu-se que o realce aos posicionamentos que ilustram a formação das crenças que moldam o eixo do subsistema, como será visto à frente, já atenderia aos objetivos de pesquisa buscados. Ainda com inspiração em Fonseca (2017) adotou-se a estratégia de aplicação do código de análise nos documentos listados no Quadro 7 em triangulação com a classificação dos próprios excertos mais significativos captados na segunda etapa de entrevistas. Para aumentar a cautela para que não fossem identificados os entrevistados, as transcrições de excertos de entrevistas foram referenciadas de modo diverso (Entrevistado “xx”, “yy”, “zz”, “ww”) do disposto nos Quadros 3, 4 e 6, onde foram dispostas suas qualificações.

Assim, embora o código tenha possibilitado identificar a presença de duas coalizões conforme se observou pela aglutinação e padronização das codificações e distribuição conforme os core beliefs para as coalizões, entendeu-se que a compilação da aplicação do código poderia ser disposta no apêndice à dissertação, discutindo-se os resultados por meio do exame de posicionamentos mais emblemáticos, conforme dispostos nos quadros 11 a 15 a seguir dispostos.

Retoma-se assim que a aplicação do ACF para o estudo de uma mudança em política pública permite lançar uma visão que distingue elementos que compõe sua estrutura, seus processos, participantes e motivações, possibilitando uma compreensão em perspectiva, com ganhos em clareza e até mesmo possibilitando a predição de determinados movimentos (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Assim, a próxima seção deste capítulo examina a utilização do ACF para a compreensão do processo de mudança do regime de transferências voluntárias para as organizações de sociedade civil dentro do subsistema de parcerias do Estado no período 1997-2018.

4.3 Análise da aplicação do ACF às transferências voluntárias da União para as entidades sem fins lucrativos

A discussão que se segue parte dos fundamentos já abordados no referencial teórico. Cumpre esclarecer que, no Capítulo 2, apresentou-se primeiro os conceitos de subsistema, das coalizões e sistema de crenças, por nucleares ao modelo analítico para então se abordar os

fatores externos e os modos de mudança das políticas públicas. Já neste tópico em que se discorrerá sobre a aplicação específica do ACF para as transferências voluntárias, entende-se mais apropriado usar uma abordagem invertida, com vistas a facilitar a compreensão integral do subsistema em estudo.

Assim, inicia-se o exame pelo panorama mais amplo, tecendo-se comentários sobre os aspectos conjunturais ao eixo do subsistema, especificamente sobre os parâmetros relativamente estáveis, os fatores externos e as estruturas de oportunidade de longo prazo. Em sequência, se analisará o eixo do subsistema, com suas coalizões e crenças, encerrando-se com tópico sobre os modos de mudança observados.

4.3.1 Parâmetros relativamente estáveis do subsistema analisado

A partir de agora, passa-se a discorrer sobre os parâmetros relativamente estáveis do ACF, sendo possível afirmar que os atributos básicos do problema – que pode ser entendido aqui como as razões que fundamentam a transferência de recursos para entidades sem fins lucrativos e seus parâmetros de controle – não podem ser tidos como questão nova no ordenamento brasileiro, como se verifica pelo texto já referido de uma lei com mais de meio século de vigência:

Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 12. [...]

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - Subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecendo os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Como se vê, a lei 4.320/64 já apontava que a possibilidade de subvenção social a entidades sem fins lucrativos deve ser concretizada quando a prestação de serviços de assistência social, médica e educacional se revelar mais econômica e que, sempre que possível, o valor das subvenções deve ser calculado com base em unidades de serviços, obedecendo a padrões mínimos de eficiência.

Ora, ao se proceder a leitura dos debates que originaram o MROSC, como nas audiências públicas do PLS 649/2011 ou nas manifestações no âmbito das CPI das ONGs, percebe-se o debate sobre realizar políticas públicas diretamente ou por meio de ajuste com entidade sem fim lucrativo parceira permanece atual (LOPEZ, ABREU, 2014). Verifica-se, assim, a continuidade da abordagem do tema, a estabilidade da problemática das parcerias, assim como a permanência da valoração social da possibilidade de o Estado transferir recursos para entidades assistenciais.

De mesma sorte, a estrutura constitucional básica, ao menos em seu ponto nevrálgico, o direito de liberdade de associação, vem assegurada desde a Constituição de 1946, com redação depois repetida nas Cartas de 1967 e 1969¹⁷:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 12 - É garantida a liberdade de associação para fins lícitos. Nenhuma associação poderá ser compulsoriamente dissolvida senão em virtude de sentença judiciária.

Já na Constituição de 1988, houve não só a manutenção da liberdade de associação como também o aumento significativo do espaço de participação da sociedade nas políticas públicas (PAULA, 2005). Deste modo, ao menos sob o prisma da Lei Maior, nota-se estabilidade depois aperfeiçoamento das balizas normativas que alicerçam a atuação das OSC's no país, também nunca tendo havido, em patamar constitucional, normas que pudessem ser entendidas como óbices à possibilidade de transferência de recursos a entidades sem fins lucrativos. Em outros termos, os debates sobre alocação de recursos para OSC's não se deu sob o seio do poder constituinte.

Faz-se necessário frisar que o governo empossado durante o encerramento desta dissertação sinalizou, como referido, que irá “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações [...] das organizações não governamentais”¹⁸. A despeito da prematuridade de uma análise mais profunda, é de se ressaltar que, após as declarações governamentais via imprensa¹⁹, relativa a coordenar mesmo as OSC's que não recebam verbas

¹⁷ (CF 1967 - art.150, § 28º; CF 1969, art. 153, § 28º)

¹⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm

¹⁹ <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2019/01/06/monitoramento-e-coordenacao-de-ongs-e-para-melhorar-resultados-affirma-ministro.htm>

públicas, já houve contestação à constitucionalidade das medidas que cerceiam a liberdade de atuação das OSC's por juristas²⁰ e pelo Ministério Público federal²¹.

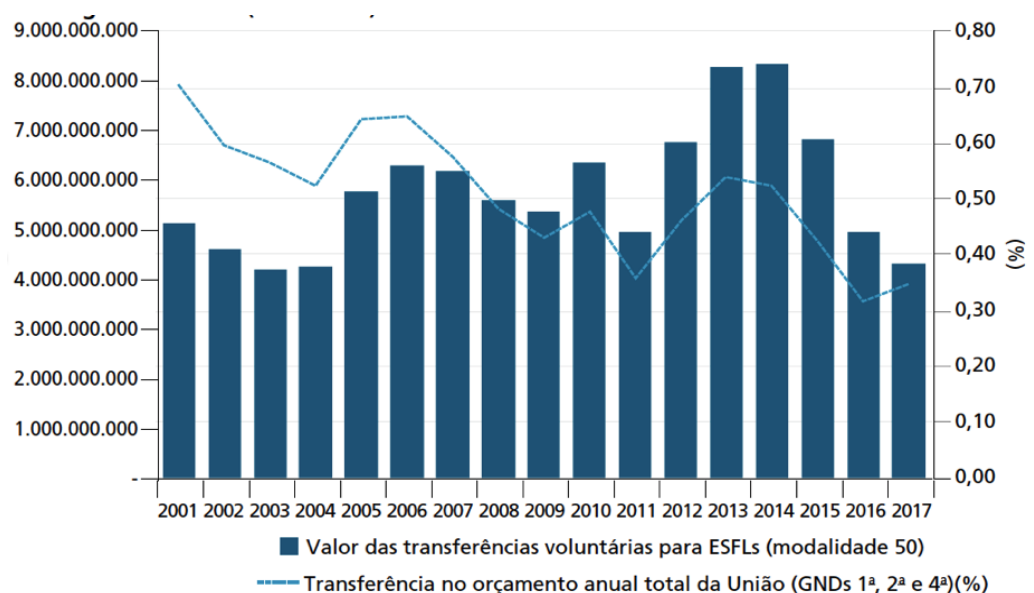
4.3.2 Fatores Externos

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) asseveram que a aplicação do modelo ACF está atrelada à conjuntura em que o subsistema sob investigação está inserido, haja vista a necessidade de se detectar a maneira como os elementos externos são percebidos em seu interior. Nesta subseção, são apresentados os eventos externos ao subsistema, especialmente no que tange às mudanças nas condições socioeconômicas desde a Instrução Normativa 01/97 até o fim da elaboração da presente pesquisa, em janeiro de 2019.

Assim, ainda que não exista literatura que aborde os impactos diretos das crises ou maior crescimento econômico deste período sobre o regime de parcerias, discutir o ambiente em que se insere o subsistema é fundamental para a compreensão da sua evolução.

De acordo com Ojeda (2012), o crescimento e a estabilidade do Brasil no período entre 2005 e 2011 acarretaram na diminuição de aporte de recursos internacionais para OSC's nacionais. Segundo o autor, redução forçou as OSC's a buscarem financiamento com o governo brasileiro, inferência que poderia ser confirmada pelo aumento do valor absoluto de recursos transferidos no período 2012 a 2015, conforme se vê na Figura 10.

Figura 10 – Valores reais das transferências anuais para entidades sem fins lucrativos e percentual dos valores no orçamento geral da União



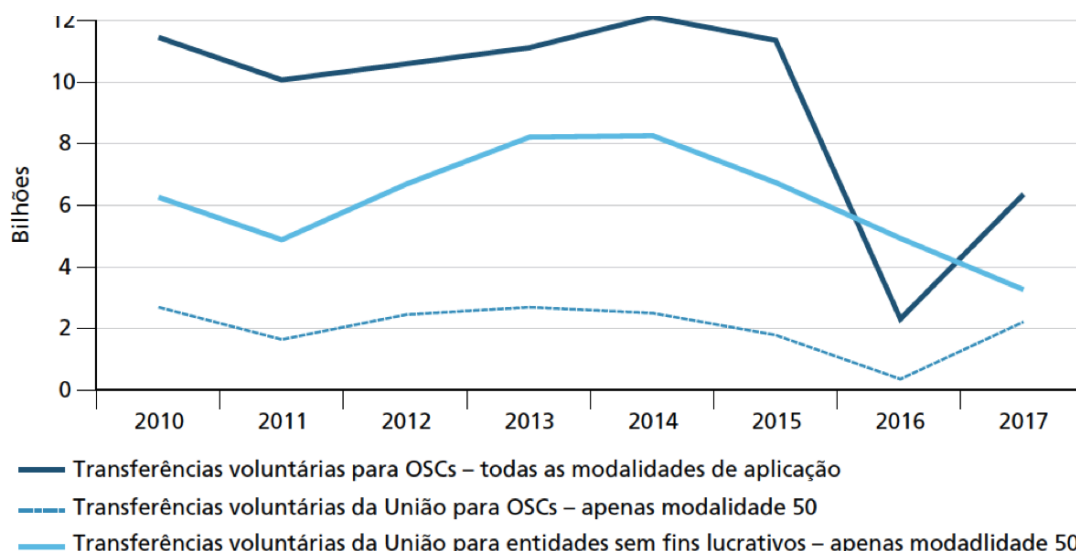
Fonte: Lopez (2018)

²⁰ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2019/01/sociedade-servil.shtml>

²¹ <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pfdc-defende-inconstitucionalidade-de-mp-que-criou-monitoramento-governamental-de-organicoes-sociais-no-brasil>

Em perspectiva oposta, a crise recente teve impacto geral nas contas públicas, não sendo possível deixar de apontar o impacto na redução também percebida nas transferências para OSC's, realidade que pode ser observada na Figura 11.

Figura 11 - Total de recursos públicos federais transferidos para ESFLs e somente para OSCs, considerando modalidades de aplicação de recursos (2010 – 2017)



Fonte: Lopez (2018) – Modalidade 50 é a terminologia orçamentária para “transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos” objeto principal desta dissertação. Há outras modalidades para repasse de recursos para OSCs, como por exemplo na área de Saúde, que possui sistema próprio, estranho os objetivos desta pesquisa.

Cabe frisar que, apesar da ausência de dados confiáveis que permitissem inferências acerca da causalidade entre redução de captação internacional e aumento das transferências da administração pública brasileira, conjectura-se que, embora o percentual das transferências em relação ao total do orçamento tenha sido reduzido a partir de 2001, o montante dos recursos teve importante aumento em valores reais em 2005 (cerca de 35%), quando comparado com 2004, mantendo-se trajetória de crescimento até 2015, com pequena redução em 2011 para ser retomado em 2012, vide Tabela 3.

Tabela 3 - Valores do orçamento geral da União e das transferências para ESFLs e percentual desta em relação à primeira

Ano	Despesa Executada (em R\$ mi)	Transferência para ESFL – modalidade 50 (em R\$ mi)	ESFL no total do orçamento (%)
2001	727	5.130	0,71
2002	7771	4.598	0,6
2003	743	4.195	0,56

2004	809	4.250	0,53
2005	900	5.773	0.64
2006	972	6.292	0,65
2007	1.076	6.179	0.57
2008	1.163	5.628	0.48
2009	1.242	5.386	0.43
2010	1.324	6.342	0.48
2011	1.385	4.948	0.36
2012	1.454	6.756	0.46
2013	1.527	8.279	0.54
2014	1.589	8.349	0.53
2015	1.592	6.812	0.43
2016	1.554	4.951	0.32
2017	1.241	4.332	0.35
Total	20.078	98.206	0.49

Fonte: Lopez (2018)

O referido aumento dos valores repassados para OSC's a partir de 2005 pode ser lido em conexão com a motivação inicial da segunda CPI das ONGs realizada em 2007, exatamente investigar os repasses realizados entre 2003 e 2006²², tendo este recorte temporal sido ampliado para o período 1999-2007 somente após concertação parlamentar²³.

Deste modo, pode-se perceber a influência das condições socioeconômicas – no caso o aumento substancial da transferência de recursos – no eixo do subsistema, tanto para ampliação das parcerias como para reforçar a preocupação com a malversação do erário, que faz parte das crenças da coalizão que pugna por maior controle sobre as OSC's.

Em relação às mudanças na opinião pública, não foram encontradas evidências de mudança significativa no período da pesquisa, tendo sido permanente o embate de visões que, ao fim, representam as crenças das coalizões a seguir descritas.

Como um parâmetro sobre a opinião pública, pode-se inclusive apontar a pesquisa realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI, 2014) que demonstrou que o debate público sobre o papel do terceiro setor na estrutura democrática brasileira é eclipsado em meio a discussões que se polarizam entre a criminalização das OSC's, elogios pontuais à alguma iniciativa determinada ou outras perspectivas mais restritas que acabam por limitar o alcance de uma abordagem mais aprofundada sobre a amplitude de atuação e benefícios da participação do terceiro setor no ciclo de políticas públicas.

²² <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/11/28/requerimento-de-criacao-da-cpi-das-ongs-e-lido-em-plenario>

²³ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/03/15/criada-a-cpi-das-ongs-no-senado>

Aqui, é conveniente registrar o fato estilizado sobre as OSC's "viverem de recursos públicos" (ANDI, 2014, p. 33). Sobre isso, a cobertura jornalística das OSC's, quando aborda as fontes de financiamento, acaba concentrado atenção no governo como fonte, como demonstra a Tabela 4.

Tabela 4 - Cobertura de mídia sobre financiamento de OSC's

Origem do recurso	Jornais nacionais	Jornais regionais	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Poderes públicos (entidades governamentais)	69,00%	68,10%	68,40%	67,30%	68,10%
Empresas privadas	8,30%	11,60%	10,50%	13,10%	11,00%
Empresas estatais	6,90%	9,00%	8,40%	3,70%	7,50%
Particular/individual (pessoa física)	6,90%	6,50%	6,60%	9,30%	7,10%
Venda de produtos e serviços	4,10%	4,80%	4,60%	2,80%	4,30%
Fundações/institutos empresariais	4,10%	1,90%	2,60%	2,80%	2,70%
OSC's/ ONGs internacionais	2,10%	1,90%	1,80%	5,60%	2,50%
Organismos internacionais (inclui governo estrangeiro)	2,10%	1,90%	2,00%	1,90%	2,00%
Fundações e institutos não empresariais	0,00%	0,60%	0,40%	1,90%	0,70%
OSC's/ONGs nacionais	0,00%	0,60%	0,40%	0,90%	0,50%
OSC's/ONGs em geral	0,00%	0,60%	0,40%	0,00%	0,40%
Outro	1,40%	1,30%	1,30%	1,90%	1,40%

Fonte: ANDI (2014)

Os dados apresentados relativos à cobertura da mídia sobre as parcerias parecem reforçar a ideia de que o governo é a fonte predominante de recursos para as entidades, formando assim a opinião pública com esta percepção que não se traduz na realidade, já que o financiamento das OSC's é de origem predominantemente privada.

Ainda no que tange aos fatores externos, é indispensável debater as mudanças nas coalizões governamentais. Até o segundo mandato de Dilma Roussef, houve a atuação centralizada da Secretaria Geral da Presidência da República na construção da "agenda MROSC", bem como uma trajetória estável de aumento do valor real de recursos transferidos às OSC's (BRASIL, 2014). Com a troca de gestão em maio de 2016 para o vice-presidente Michel Temer, há uma perda do protagonismo da temática no âmbito do Palácio do Planalto, evidenciada pela redução à metade da equipe da assessoria especial da Secretaria Geral²⁴,

²⁴ Comparando-se os Decretos nº 7.688/2012 e 9.038/2017, que trazem a estrutura da Secretaria Geral, nota-se o corte de dois cargos DAS 102.5 e quatro cargos DAS 102.4 na assessoria especial do órgão.

unidade que conduzia a pauta, conforme era anunciado pela coordenação do GTI-MROSC pela pasta. Nota-se, ainda, a não renovação ou celebração de novo ajuste com as consultorias do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD ou com a UNESCO, que propiciaram a colaboração de equipe de mais de dezessete pesquisadores²⁵.

Ademais, a redução significativa dos valores transferidos a partir de 2016 (LOPEZ, 2018) pode ser atribuída aos efeitos mais graves da crise econômica, mas também pode se relacionar com a troca da coalizão governamental que decidiria sobre a destinação dos recursos. É de se notar, além da redução dos valores, a mudança no perfil das transferências, notando-se certa elitização na destinação dos repasses já que a maior parte das transferências, antes destinadas a pequenas organizações sem vínculos formais de trabalho, passou a contemplar OSC's de maior porte, especialmente na área da saúde (LOPEZ, 2018). A Tabela 5 sintetiza a redução das transferências, com destaque às áreas de assistência social, esporte e educação.

Tabela 5 - Valores reais anualmente transferidos para OSC's, por função orçamentária (2010-2017 - milhões)

Função orçamentária	2015	2017
Saúde	3.169	3.614
Administração	110	122
Agricultura	242	223
Assistência Social	203	34
Esporte	137	14
Educação	1.661	646

Fonte: Lopez (2018) funções orçamentárias permitem identificar áreas de políticas que destinam recursos para OSCs.

Por fim, é de se mencionar que o Decreto de regulamentação do MROSC foi editado nos últimos dias da gestão de Dilma Rousseff, sendo previsto que haveria, em 60 dias, a convocação da primeira formação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, instância colegiada, com participação da sociedade civil, que teria a missão de “divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de parceria das organizações da sociedade civil com a administração pública federal”. Os quase três anos sem notícias de instalação de tal fórum é também revelador da perda da força da coalizão favorável às parcerias após a troca presidencial.

25 Projeto BRA/12/018/PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e do Projeto 914BRZ3018/Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) – informações constantes de Brasil (2014, p. 5) e Secretaria de Governo (2016, p.2)

4.3.3 Estruturas de oportunidades do eixo do subsistema analisado

O modelo ACF reclama, ainda, que sejam discutidas as estruturas de oportunidade de longo prazo, uma categoria de variáveis criada para mediar os parâmetros relativamente estáveis e o subsistema, no intuito de contemplar eventual fragilidade do ACF (SABATIER; WEIBLE, 2007). Neste sentido, os estudiosos propõem agregar fatores que possam servir como alguma forma de métrica para mensuração sobre como a atuação das coalizões será absorvida pelo sistema político, de modo mais receptivo ou de maneira reativa.

Deste modo, Sabetier e Weible (2007) pontuam que o grau de consenso necessário para mudanças políticas substanciais e a abertura do sistema político devem ser levados em conta. Aplicando-se tais fatores no regime de parcerias em estudo, rememora-se que as transferências voluntárias foram disciplinadas, por longo período, pela combinação de poucos dispositivos legais – art. 116 da Lei nº 8.666/93 e comandos mutáveis das respectivas LDOs – e extensa regulamentação infralegal.

Tal arranjo gerava insegurança jurídica em decorrência da pulverização normativa, sujeita a diversos tipos de interpretação por seus aplicadores. Neste contexto, poderia se pensar que o grau de consenso para a mudança não deveria ser alto, eis que o foro para a formulação e execução da política não seria o parlamento, mas as próprias agências do Executivo.

Conforme visto nas alterações normativas sofridas pela IN STN nº 01/97 e pelo Decreto nº 6.170/2007, entende-se que, até o advento do MROSC, o funcionamento do regime de parcerias estava mais sujeito a alterações conforme o maior grau de convencimento exercido por uma das coalizões sobre as instâncias decisórias do Executivo, fosse em nível ministerial ou presidencial, sendo pouco exato identificar qual seria o grau de consenso entre as coalizões que redundaria na edição de um ato unilateral do Executivo.

Mais ainda, dada a instabilidade normativa, a própria operação do regime, a escolha de critérios ou interpretações aplicáveis também se tornavam arena de permanência da disputa. Em termos mais precisos, os debates poderiam se dar nos foros internos da administração, mas não existiam requisitos formais como votação, necessidade de referenda ou oitiva de pastas mais ligadas a uma ou outra coalizão, tampouco uniformidade da jurisprudência administrativa.

Como decorrência, a aplicação de tais normativos ocorria de modo fragmentado e pouco ordenado, conforme a interpretação da norma fosse executada por órgãos que se identificasse mais com um dos desenhos pensados sobre o regime de parcerias, como se atesta nas palavras

do Secretário Executivo da Secretaria Geral da Presidência da República, em audiência pública no Senado Federal²⁶:

[...] além disso, no tema da segurança jurídica tem um ponto bastante importante é que cada vez mais isso fica claro não só na jurisprudência dos órgãos de controle, mas também na própria jurisprudência interna na maneira como o governo trata a questão.

Se você tem feito o que a gente está chamando aqui de analogias indevidas a entre as organizações da sociedade civil e os entes federados [...] isso acaba gerando uma série de confusões, enfim confusões em termos técnicos, em termos jurisprudenciais. [...]

A gente colocou um termo forte que é a está chamando aqui de criminalização burocrática, mas na verdade é um pouco uma sequência, é uma sequência do que acaba acontecendo por uma ausência de lei específica.

Não havendo lei, o próprio gestor é a própria entidade fica com dificuldade de saber que norma seguir. Se há a dificuldade de saber que norma a seguir, é natural que o controle exerça o controle de forma rigorosa e a gente acaba tendo muitas entidades que realizam um trabalho sério tendo sua atuação comprometida um pouco por essa ausência de uma regulação adequada.

Já nos debates que envolveram a construção da normativa que buscava superar este cenário de instabilidade regulatória – o MROSC – houve aumento do grau de consenso necessário, já que finalmente se buscou discutir todo o regime por meio do alcance de uma maioria parlamentar representativa, no seio do Congresso Nacional, e não mais apenas em debates internos ao Executivo. Além disso, presenciou-se participação popular e abertura do sistema político representados pelas discussões tanto no âmbito do GTI-MROSC como nas audiências públicas do PLS 649/2011 e das MPs, que vieram alterar o texto original do MROSC.

Deste modo, entende-se que as estruturas de oportunidade de longo prazo, clivadas no grau de consenso necessário e na abertura do sistema político também foram fator que influenciaram o eixo do subsistema, tendo em vista a elevação do grau de consenso observado e o aumento da abertura para debate do regime, especialmente nos quatro anos de trajetória parlamentar do MROSC, entre a propositura do PLS 649/2011 e a sanção da Lei 13.204/15.

4.3.4 Subsistema

Conforme já exposto, o conceito de subsistema é nuclear no modelo analítico do ACF, visto que é dele que partem todas as análises posteriores (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). No modelo ACF, o subsistema é definido pelo assunto da política pública, seu escopo territorial e os atores envolvidos em tal política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007).

²⁶ Notas taquigráficas obtidas pelo autor por meio de pedido de acesso à informação. Acesso aberto disponível no canal da TV Senado: <https://www.youtube.com/watch?v=cfDEwW8LBAE&t=251s>, a partir do minuto 03:30', segundo trecho a partir do minuto 07:01

Conforme delimitado no tópico 2.6, o regime de parcerias – e o recorte das transferências voluntárias nele inserido - constitui um subsistema maduro, em que gravitam ao menos duas coalizões de defesa - favorável e contrária - disputando o desenho da política pública.

Diante do cenário por ora desenhado, é possível identificar dois padrões de posicionamento sobre as parcerias, como inclusive mesmo já se apontava em Mendonça e Falcão (2016), Schiefer (2014), Resende (2017), Barros (2017) e Lahoz (2018). É também ilustrativo resgatar os debates havidos na época da edição da Lei das OSCIPS que demonstravam as tensões entre visões sobre a relação do Estado com as OSC's.

Conforme Ferrarezi (1999), a Lei das OSCIPs, que à época ficou conhecida como a nova lei do terceiro setor, representou um primeiro passo para a construção de uma política nacional de parcerias, visando buscar a participação efetiva da população nas decisões públicas. A autora relata também que naquele período já se levantaram vozes que se identificam com uma coalizão contrária às parcerias, alinhadas à uma cultura estatista que repelia a possibilidade de entes não estatais poderem exercer funções públicas ou que simplesmente enxergavam as OSC's como agentes para desvio ou má-versação do erário.

Ferrarezi (2001) dissertava ainda sobre os obstáculos burocráticos de toda ordem que decorriam das decisões tomadas por agentes públicos portadores de tal visão. Frente a esta argumentação, o processo de análise do material levantado revelou que o prisma destacado pela pesquisadora conformou pedras angulares nos anos que se seguiram, como as CPIs e a sucessão de alterações normativas bem demonstram.

Neste contexto, a elaboração e aplicação do código de análise permitiu compreender certas peculiaridades do regime de parcerias, identificando-se duas coalizações, as quais passam a ser discutidas a partir de agora.

4.3.5 Coalizões de Defesa

O material analisado indicou a existência de duas coalizões, sendo uma favorável às parcerias e, a segunda, contrária. O resultado concilia-se com a literatura quando Sabatier e Weible (2007) indicam que o ACF destina-se a analisar mudança de políticas públicas em subsistemas maduros, no qual gravitam pelo menos duas coalizões em disputa pelo desenho da política.

4.3.5.1 Coalizão favorável às parcerias

De um lado, com mais facilidade para identificação em razão da mobilização formal dos atores, tem-se a coalizão favorável as parcerias, formada principalmente pela aglutinação de posicionamentos comuns ao refutar, no nível do deep-core, a crença estadocentrista por entender que as relações sociais e ajustes desenvolvem-se dentro de um parâmetro de confiança, valorização do conhecimento e priorização da eficiência na visão essencial sobre sustentabilidade econômica. Já no âmbito do policy-core, esta coalizão compreende que os objetivos buscados nas parcerias seriam uma eficiente alternativa para ofertar determinados serviços públicos essenciais; uma maneira de diversificação de oferta de atividades de interesse público; ou, ainda, uma forma de democratização do Estado, com espaço para participação social.

Em outros termos, a coalizão defende que determinadas atividades relevantes para a sociedade simplesmente não poderão ser prestadas caso o Estado não se socorra das OSC's. Tal posicionamento se refletiu nas entrevistas realizadas, conforme os trechos abaixo, retirados das transcrições das entrevistas

“Então, o que ocorre é que existem áreas de atuação de política que simplesmente não, não é que você não tenha integrantes da burocracia com conhecimento e digamos possibilidade de implementar, formular ou implementar as políticas, você não tem a expertise mesmo. Não é que falta gente nas burocracias, falta conhecimento de como fazer, então difusão de conhecimento de políticas públicas, você no ministério como direitos humanos, ministérios que lutam por implementar direitos é uma política pública difundir determinados tipos de saberes, determinados tipos de práticas. Isso em grande medida as organizações civis fazem melhor que a burocracia pública. Então nessa área, em inúmeras delas, as organizações civis podem ter vantagens comparativas e não tem muito sentido o poder público pensar que ele pode conduzir e implementar essas políticas”.

“Inúmeras áreas de políticas públicas as organizações têm saberes estabelecidos, conhecimento difundido, metodologias que são muito mais apropriadas para enfrentar políticas comparadas com a burocracia pública que tem um certo imobilismo, uma certa rigidez”.

“Nesse caso eu acho que a vantagem comparada, não é razoável o poder público achar que pode abrir mão desse tipo de cooperação [...] e mesmo na implementação, no fato que elas são boa parte os braços públicos que fazem com que a política conseguia ser de fato materializada no território, sobretudo para regiões tão fora ali dos centros urbanos do país”.

A coalizão favorável às parcerias defenderá a imprescindibilidade das OSC's no ciclo de políticas, como no Programa um Milhão de Cisternas, nascido a partir de iniciativas de organizações do semiárido nordestino e premiado internacionalmente pela superação de metas

na oferta de acesso à água e redução dos efeitos da seca²⁷. Sobre esta iniciativa, Andrade e Cordeiro Neto (2016) destacam as mudanças por ela provocadas no semiárido brasileiro nas últimas décadas, atuando em locais onde não se vê a presença do Estado. Esse processo impulsionou a criação institucional da Articulação do Semiárido Brasileiro, que deu escala à construção de cisternas e propiciou projetos financiados pelo Governo Federal o que, em 2004, culminou na inserção do referido programa nas ações do Ministério do Desenvolvimento Social (ASA, 2011; BRASIL, 2006).

No mesmo sentido, é também reconhecido o protagonismo das organizações da sociedade civil na formação inicial das políticas de enfrentamento a AIDS na década de 1980 (FERRAREZI, 2001). Conforme relata Grangeiro (2009), é consenso na literatura que a construção da resposta à epidemia de AIDS é fruto do esforço da sociedade civil.

Neste passo, pode-se notar a presença de membros da coalizão favorável às parcerias pelos resultados apresentados na pesquisa de Lopez e Abreu (2014), que investigou a percepção de 53 gestores federais sobre a participação das OSC's nas políticas públicas, revelando que os motivos que levam os gestores a optar por celebrar parcerias com OSC's para implementação de políticas públicas são, em ordem decrescente, expertise, fortalecimento das redes, capilaridade, ampliação da legitimidade, falta de quadros burocráticos, proximidade dos beneficiários, incorporação de novos atores e agilidade.

Observa-se que tais motivos convergem com as crenças *deep-core* de que o Estado deve promover variados serviços e necessita de ampla cooperação do setor privado (código D.1.3 na tabela de crenças constante do Quadro 10) e também no que tange à priorização da eficiência (D.5.2). Estes motivos estão alinhados, ainda, com as crenças *policy-core* relativas à democratização e diversificação da atuação estatal (P.3.3 e P.3.5). Em sintonia com o exposto, apresenta-se um trecho do relatório da Medida Provisória que deu origem à Lei reformadora do MROSC, nº 13.204/2015, de autoria do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG):

O Estado brasileiro precisa admitir de uma vez por todas que as atividades e os projetos levados a termo por entidades sem fins lucrativos constituem uma complementação essencial de suas incontornáveis deficiências, na medida em que não há como, nem neste país nem em regiões mais avançadas, admitir que a máquina pública seja capaz de atender sem auxílio do setor privado as necessidades crescentes da população.

²⁷ Segundo lugar no Prêmio Internacional de Política para o Futuro promovido pela World Future Council - <https://www.worldfuturecouncil.org/>

Neste contexto, a aplicação do código de análise ao material selecionado revelou a homogeneidade nos posicionamentos detectados para formação da coalizão, conforme maior frequência na codificação de determinadas crenças, como relata o Quadro 11.

Quadro 11 - Aplicação do Código de Análise – Coalizão Favorável às parcerias

Código de Análise	Componente	Crença	Evidências
<i>Deep-core</i> (D)	D.1 – Papel do Estado	D.1.3. Estado deve prover variados serviços, mas por não deter capacidade e recursos, necessita de ampla cooperação com setor privado	Afirmações pela necessidade de atuação estatal diversificada e ampliação de políticas públicas. Parcerias aumentariam participação social e proporcionariam ganhos democráticos.
	D.4 – Conhecimento como valor	D.4.2 – valorização de dados, análises, experiências e práticas internacionais.	Uso de dados, pesquisas e experiências para tomada de posição.
	D.5 – Visão sobre sustentabilidade econômica	D.5.2 - foco exclusivo ou priorização da eficiência e do pragmatismo.	Menor atenção a rigores formais; busca de resultado a menor custo.
<i>Policy-core</i> (P)	P.1 – Regime jurídico aplicável às entidades que recebem transferências de recursos públicos	P.1.2 – regras aplicáveis aos entes privados com exigências de transparência e observância do plano de trabalho P.1.3 – regras aplicáveis aos entes privados; autonomia para realizar tudo que não for ilícito	OSC's têm natureza privada, logo, receber recursos públicos traz obrigação de transparência sem maior repercussão na autonomia das entidades.
	P.2 – Responsabilidade do Estado nas parcerias.	P.2.2 – planejamento, monitoramento gerencial e verificação de resultado. P.2.3 – planejamento, monitoramento gerencial e estímulo ao controle social.	Prestígio à busca de resultados. Satisfação dos destinatários.
	P.3 – Objetivos buscados com parcerias.	P.3.3. – Única ou mais eficiente alternativa para ofertar determinados serviços públicos essenciais P.3.4 -. Diversificação de oferta de atividades de interesse público P.3.5 – Democratização do Estado; espaço de participação social	Núcleo da coalizão. Cooperação complementar à atuação estatal; ganho em alcance e diversificação de políticas públicas.
	P.6 – Análise financeira da prestação de contas	P.6.2 – Dispensável, mantendo-se exigência de análise por amostragem ou nos casos em que o resultado não for atingido P.6.3 – Inexigível se parceria atingir o resultado pactuado	Exame de conformidade financeira é secundário ao alcance dos resultados. Planejamento prévio assegura economicidade do gasto.

(Continua)

Quadro 11 – Aplicação do Código de Análise às Coalizões Favoráveis (continuação)

<i>Instrumental beliefs (IB)</i>	IB.1 – Remuneração de dirigentes e profissionalização da gestão das entidades	IB.1.2 – desejável, contraprestação ao trabalho, limites devem ser observados IB.1.3 – desejável sem restrições, Estado não deve interferir na gestão da entidade	Profissionalização do terceiro setor; melhoria na gestão e superação de deficiências decorrentes da lógica do voluntariado.
	IB.2 – Emprego de parentes de dirigentes na entidade	IB.2.3 - possível, desde que comprovada qualificação necessária para a função exercida IB.2.4 - sem restrições, Estado não deve interferir na gestão da entidade	Decorrência da perspectiva da OSC como ente privado; impropriedade da importação de regras aplicáveis a órgãos estatais.
	IB.3 – Regime de compras - contratações de bens e serviços pela entidade	IB.3.2 – autônomo; contrata livremente, observando parâmetros de mercado IB.3.3 – liberdade plena para entidade.	Decorrência da perspectiva da OSC como ente privado; impropriedade da importação de regras aplicáveis a órgãos estatais.
	IB.4 – Atuação em rede	IB.4.3 – possibilidade; poder público deve ser comunicado IB.4.4 - possibilidade irrestrita, conforme conveniência da entidade celebrante	Eficiência na busca dos resultados da parceria; ganho de escala; replicação de boas práticas; fortalecimento de pequenas entidades.

Fonte: elaboração própria

Em complementaridade, o Quadro 12 traz uma compilação dos posicionamentos mais representativos detectados no processo de codificação.

Quadro 12 - Principais posicionamentos colisão favorável às parcerias

Documento/ator	Posicionamento	Componente do Código de Análise
Relatório 2ª CPI das ONGs	Há clara percepção das autoridades públicas de que as ONGs podem prestar bons serviços a setores da sociedade, a exemplo dos Senadores Tasso Jereissati, Efraim Moraes, Flávio Arns, Ideli Salvatti e Patrícia Saboya.	P.3.4 -. Diversificação de oferta de atividades de Interesse Público.
Relatório 2ª CPI das ONGs	Senador Efraim Moraes concluiu não temos soluções melhores para pôr fim às desigualdades sociais neste País e retomar o desenvolvimento sem a colaboração das entidades do Terceiro Setor.	D.1.2. Estado deve prover variados serviços, mas por não deter capacidade e recursos, necessita de ampla cooperação com setor privado
Manifestação do Senador Efraim Moraes na 2ª CPI das ONGs	Parece-me tarefa a demandar esforço peculiar. É essa a de nos libertamos de um traço tão arraigado de nossa cultura de estatística, que parece desconfiar da honestidade de tudo que não seja governamental. Constatamos que o Terceiro Setor tem consequências econômicas que transcendem o simples alívio do sofrimento dos mais necessitados e a promoção do bem-estar da população.	P.4.2 - A partir de um parâmetro acordado, o contrato desenvolve-se com pressuposto de confiança entre partes, possível alguma discricionariedade e liberdade na execução.
Manifestação do Senador Tasso Jereissati na 2ª CPI das ONG	Em se tratando de entidades financiadas por verbas públicas, diante da dificuldade de fiscalizar revelada pelo poder público, talvez fosse mais razoável o enfoque mais voltado para o resultado do trabalho dessas entidades, a partir do cumprimento de metas preestabelecidas, em vez de mero encontro de contas contábeis, sempre sujeito a fraudes e falsificações.	D.5.2 - foco exclusivo ou priorização da eficiência/pragmatismo.
Entrevistado zz	Tem certas atividades que as organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel melhor, porque tem pessoas que são mais ligadas principalmente na área social. Então eu acredito que seja bom, você tem entidades que já atuam nisso há um bom tempo. É claro que sem desmerecer o serviço público tem que se organizar para prestar o serviço diretamente também, mas tem situações, por exemplo, como educação social que é feita pelas APAE's e por outros tipos de trabalho que o poder público tem dificuldade de se especializar. Então esse aspecto eu defendo que tenha	D.1.2. Estado deve prover variados serviços, mas por não deter capacidade e recursos, necessita de ampla cooperação com setor privado
Audiência pública PLS 649/2011. Manifestação Vera Masagão.	Importância pela capilaridade que as organizações sociais têm no nosso país um país de extrema complexidade muitas vezes essas organizações sociais atuam onde o estado não atuam de defendendo em temas em que muitas vezes o estado não tem condições adequadas para atuar, mas é	P.3.4 Diversificação de oferta de atividades de Interesse Público.

Fonte: elaboração própria

Conforme depreende-se da aplicação do código de análise, a formação de coalizões segue uma lógica de arregimentação de atores com matizes ideológicos diversos, que tornariam improvável supor algum tipo de concertação. Em outros termos, na coalizão favorável às parcerias, há uma convergência de crenças tanto por agentes que acreditam em um Estado mais enxuto quanto por atores que defendem uma maior atuação estatal na realização de políticas públicas.

Neste sentido, poderá haver tanto um representante de ideologia neoliberal que entenda que as parcerias são um caminho adequado, pois permitem que o Estado concentre sua atuação direta apenas em algumas áreas (Crença P.3.3) quanto um ator ligado a pautas de esquerda que entenda que a cooperação com a sociedade civil representa um modo de democratização e/ou enriquecimento e diversificação da atuação estatal, como destacado nas crenças P.3.4 a P.3.5.

Em outros termos, por premissas quase opostas, atores com divergências profundas sobre o papel do Estado podem concordar que as parcerias são meritórias. De um lado por aliviarem a administração de carga de atividades que lhe consumiriam recursos e de outro por se entender que prestigiar a sociedade civil fomenta a democracia e amplia a legitimidade das políticas públicas.

Diante do material codificado, verifica-se atores que revelam posicionamentos que os colocariam em polos opostos dentro de um contexto político mais amplo, partilham crenças sobre parcerias.

Assim, como exemplo, pode-se verificar o Quadro 13 que compara trechos codificados de uma entrevista feita pelo autor e de trecho de debate no Senado federal com participação da diretora da ABONG²⁸. Nota-se um contraste entre as crenças entre o papel do Estado - mínimo ou garantidor de direitos das minorias – e depois uma convergência na necessidade de parcerias, ainda que por motivações diferentes.

²⁸ Notas taquigráficas obtidos pelo autor por meio de pedido de acesso à informação. Disponível no canal da TV Senado: <https://www.youtube.com/watch?v=0oD6vUviAm0> a partir do minuto 28:30

Quadro 13 - Convergência de crenças – Coalizão favorável

Código de Análise	Trecho	Crença
<i>Deep-core</i> (D)	Entrevistado 7: O cidadão não teria melhores condições de decidir o que é melhor para ele se esse dinheiro ao invés de ser entregue no programa de capacitação fosse deveria através de uma renda para ele? Ou seja, ele pagando menos impostos ou coisas similares, então isso também é uma questão que a gente deveria raciocinar: será que o estado tem que ir até esse determinado ponto? Será que a pessoa também não está livre para fazer as suas escolhas? Ela poderia até gastar mais do que o estado gasta na sua própria capacitação ou ela poderia optar por não se capacitar, não quero me capacitar.	D.1.1 Estado deve garantir liberdades e ambiente de negócio, pouca atuação direta na oferta de serviços.
	Vera Masagão: Temos um é voltar à questão da igualdade racial que o fundo do baú a temos o fundo elas voltando à questão dos direitos da mulher temos o profundo Brasil, de direitos humanos	D.1.3. Estado deve prover variados serviços, mas por não deter capacidade e recursos, necessita de ampla cooperação com setor privado
<i>Policy-core</i> (P)	Entrevistado 7: Uma vez que a União detenha tanta responsabilidade, tantas tarefas a fazer e com uma carga tributária que atinge perto de 40% do nosso produto interno bruto se torna impossível você levar a prática, levar a contento as atribuições da União sem socorrer de entidades sem fins lucrativos, isso não seria possível. Vamos citar um exemplo típico na área de saúde: Santa Casa de Misericórdia	P.3.3. – Única ou mais eficiente alternativa para ofertar determinados serviços públicos essenciais.
	Vera Masagão: coibir um pouco essa que a tendência natural nessa lei na selva dos grandes ficam os pequenos se vão, então é muito importante essa atividade de fomento às pequenas organizações, pelo amor nunca esquecer, é importante que haja canais para fomentar esse tipo de ação de grupos menores	P.3.5 – Democratização do Estado, espaço de participação social.

Fonte: elaboração própria

Outro fator que corrobora a singularidade política do regime de parcerias reside na extrema semelhança entre as propostas veiculadas nos relatórios da MP 658/14, de autoria da Senadora Gleisi Hofman – PT/SC, e da MP 684/15, cujo autor, Deputado Eduardo Barbosa – PSDB/MG, integra partido que meses depois votaria uniformemente pela queda da Presidente da República eleita pelo PT, o que inclusive reafirma as recomendações de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) sobre a impropriedade de se tomar apenas filiação partidária como fator para análise mais criteriosa sobre o processo político.

Ainda sobre os integrantes da coalizão, o modelo ACF recomenda listar, como já referido, não apenas o triângulo de ferro de burocratas, parlamentares e grupos de interesse, abarcando também jornalistas, pesquisadores e acadêmicos. Neste passo, registra-se que a coalizão favorável às parcerias, para além das crenças comungadas, compartilha uma característica singular que facilita sua identificação: a formalização, em 2010, da Plataforma

por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil²⁹, voltada ao aperfeiçoamento do ambiente social e legal de atuação das organizações sem fins lucrativos e de interesse público no Brasil.

Lançada em 2010, a Plataforma segue atuante e sendo foro para mobilização e atuação das OSC's, haja vista os eventos que realiza e as manifestações contrárias à proposta veiculada na Medida Provisória nº 870/2019³⁰, que anunciou a possibilidade de o Governo Federal “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as [...] atividades das organizações não governamentais”.

De igual sorte, a mobilização também é evidenciada em veículos como a TV MROSC ou os espaços que aglutinam integrantes de OSC's, advogados e gestores que militam nas áreas e conservam permanente contato em canais como página do MROSC em redes sociais ou em grupos de interlocução diária. Além da aglutinação de centenas de OSC's na plataforma, a coalizão também é integrada, seguindo o roteiro sugerido pelo ACF, por atores governamentais como era bem representado pelas atribuições desempenhadas pela Secretaria Geral até o início da gestão Temer e hoje ainda tem sede nos departamentos e setores de transferências voluntárias dos ministérios, conforme bem se evidenciou na citada pesquisa de Lopez e Abreu (2014).

É relevante destacar que, diferentemente da coalizão contrária às parcerias, a coalizão favorável conta com o recurso de lideranças habilidosas. A presença de representantes de entidades que permanentemente participam dos debates que deram os contornos do regime de parcerias, como Vera Masagão Ribeiro, diretora da ABONG e Silvio Santana, que preside a Fundação Instituto Esquel. Tais atores demonstraram amplo trânsito e legitimidade pela participação nos diversos fóruns de discussão do subsistema, havendo registros de assentos nas discussões desde o Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária, no GTI-MROSC e nas audiências públicas tanto da segunda CPI como da tramitação do PLS 654/11 e das MPs 658 e 684.

Destaca-se ainda a atuação, dentro da centralidade institucional conferida à Secretaria Geral da PR na pauta, da assessora especial Laís Figueiredo Lopes. Militante da área e pesquisadora, ministra cursos sobre o MROSC em diversos fóruns, com publicações sobre o terceiro setor e atuação constante com ou sem a autoridade governamental – da qual esteve revestida de 2011 a 2015 – sendo reconhecida como líder da coalizão favorável as parcerias.

Neste sentido, a pesquisadora pode ser identificada como a empreendedora da política referida por Kingdon (1984). Seu protagonismo pode ser verificado ao ter capitaneado o GTI-

²⁹ <http://plataformaosc.org.br/plataforma/> acesso em 13 de janeiro de 2019

³⁰ Art. 5º, II, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm

MROSC e coordenado a equipe de quase duas dezenas de servidores da Secretaria Geral que participavam da agenda MROSC, como também na permanente participação nas instâncias parlamentares onde se disputou o desenho do regime de parcerias.

Conforme pontuam Sabatier e Jenkins-Smith (1993), a atuação do líder habilidoso permite que coalizão utilize os recursos de modo eficiente para aproveitar as janelas de oportunidade, conforme pode ser visto na atuação destacada da referida assessora nas negociações encetadas para conseguir que as emendas modificativas propugnadas pela coalizão favorável às parcerias que haviam sido rejeitadas pelo Relatório do PLS 649/11 e da MP 658 fossem enfim contempladas no tramite da MP 684/15³¹. Durante as duas Medidas Provisórias que se seguiram, para aproveitar e conseguir valer-se adequadamente de janelas de oportunidade após choques externos publicações da SG, Laís pode ser considerada empreendedora da política abordada.

Dentro ainda da composição de atores da coalizão, discute-se a formação de uma maioria parlamentar, ainda que sem uma institucionalização em torno de uma frente ou grupo organizado, que veio a aprovar a Lei 13.204/15, favorável à perspectiva das entidades. Dada a instabilidade destas composições no Congresso, embora tenha havido troca de legislatura, é de se ponderar que decorreram menos de dois anos entre a aprovação das duas leis que formaram o MROSC. Neste contexto permeado pela rejeição de primeira tentativa de reforma veiculada pela MP 658/14 não se pode fazer projeções seguras sobre eventuais membros da coalizão favorável às parcerias na legislatura que se iniciará em fevereiro de 2019.

No que se refere aos representantes na mídia, já se comentou sobre a pesquisa da Andi (2014) que relatou o modo como as OSC's são representadas em grandes veículos nacionais. Assim, embora possa existir algum engajamento e coberturas específicas favoráveis, não se pode afirmar a existência de jornalistas especializados com permanente posicionamento pró parcerias em veículos de grande abrangência, como relatado em Araújo (2007) para a defesa de valores do movimento ambientalista.

Por fim, cabe relatar o papel desempenhado pelos pesquisadores, compilando informação qualificada que acaba utilizada como recurso da coalizão. Neste sentido, as seguidas publicações e levantamentos já relatados (FGV PROJETOS, 2014; IBGE 2012; LOPEZ, 2018; LOPEZ; ABREU, 2014; LOPEZ; BUENO, 2012; LOPEZ; BARONE, 2013), além do grupo

³¹ A atuação da servidora nas negociações com as Relatorias é mencionada nos documentos legislativos que instruem os referidos atos legislativos. Além disso, a atuação de Laís Lopes para a mudança espalmada pela Lei 13.204/15 pode também ser comprovada pela agenda pública de sua atuação como assessora especial durante o período 2013-2015.

de pesquisa dedicado ao estudo da implementação do MROSC em funcionamento no âmbito da Fundação Getúlio Vargas, fornecem um capital intelectual que por muitas vezes pode ser instrumento para convencimento e freio a retrocessos sobre os ganhos da coalizão.

4.3.5.2 Coalizão contrária (ou com desconfiança) às parcerias

Em embate, estaria a coalizão contrária ou que nutre desconfiança com as parcerias. Tal coalizão seria formada pela congregação de três visões distintas que acabam por se operacionalizar de modo razoavelmente uniforme, revelando prismas contrários às OSC's que se conjugam em certa unidade de modo de agir, obstando ou criando mecanismos de controle bastante rigoroso para a parceria.

Se a coalizão favorável às OSC's tem relativa uniformidade de posicionamento, fácil identificação em torno da supramencionada plataforma e algum nível de coordenação por meio de entidades representativas de conjunto de OSC's, a coalizão contrária é marcada pela pulverização de seus atores com a característica principal na unidade de atuação, com adoção de posturas marcadas por certa recalcitrância com as parcerias ou defesa de controles rigorosos sobre as entidades. Há suporte da literatura para esta interpretação: na visão de Ferrarezi (2001), as coalizões contrárias partem do pressuposto de que todos os envolvidos são culpados até que o contrário seja provado, o que dificulta as atividades das organizações, haja vista o excesso de obstáculos burocráticos.

Dito isso, a aplicação do código de análise permitiu aprofundamento na identificação da coalizão, clivando-se os grupos que a formam. A coalizão “desconfiada” ou vigilante reuniria atores estadocêntricos, os quais percebem as parcerias como diminuição do papel do Estado. Esta coalizão está, assim, em sintonia com as crenças *deep-core* que prezam pela priorização de controle (D.2.2) e pela aplicação do regime jurídico de direito público (D.5.1); e com as crenças *policy-core* relativas ao monitoramento rígido passo a passo (P.2.1) e à percepção das parcerias como mecanismo de favorecimento político de determinados grupos (P.3.1) e malversação do erário (P.3.2).

Deste modo, entende-se que a coalizão contrária ou recalcitrante às parcerias é formada pela conjugação das três perspectivas mencionadas, quais sejam, dos estadocentristas, dos guardiões e dos criminalizadores. É necessário dizer que embora tenha se notado esta tríade de perspectivas negativas sobre às parcerias, não se entendeu que os atores de cada uma destas visões tivessem um nível de arregimentação ou agir diferenciado que pudesse confirmar a existência de uma coalizão própria, com identidade própria em relação à coalizão contrária.

Não obstante, ainda que a coalizão contrária não tenha uma coordenação formal ou representantes que tenham a oposição às parcerias como causa central de militância, sua atuação tem efeitos concretos, vividos cotidianamente na administração pública. A aplicação do código de análise e exame do contexto desta investigação revelam a frequente repetição de crenças analisadas e constante utilização dos recursos da coalizão em um sentido que ou embaraça a implementação das parcerias ou afirma a necessidade de lhes aplicar um controle bastante rígido.

Em outros termos, embora por motivações diferentes, a atuação destes grupos não contém diferenças a ponto de constituir uma nova coalizão. Cuida-se de uma atuação, valendo-se dos recursos disponíveis de cada um dos atores, contrária às transferências voluntárias para OSC's ou reveladora de certo assentimento desconfiado com a celebração das parcerias.

Para melhor ilustrar esta estrutura de crenças, são apresentados excertos de entrevistas ou de pronunciamentos que agora emblematizam as crenças da coalizão contrária. Inicialmente um trecho da perspectiva fiscalista, como se vê no pedido de veto do Ministério da Fazenda³² na ocasião da sanção do PL que se tornaria a Lei nº 13.019/2014, que reformou o MROSC:

Quanto ao art. 35 (antigo art. 38) agravou-se a situação. Com efeito, além de permitir a utilização dos recursos públicos transferidos às entidades privadas para pagamento de remuneração da equipe dimensionada no Plano de Trabalho, inclusive pessoal próprio da entidade, podendo contemplar as despesas com pagamentos de impostos, [...] o projeto acrescentou mais dois incisos, de modo a autorizar o uso daqueles recursos para remuneração de serviços contábeis, de auditoria e de monitoramento e avaliação, como custos operacionais vinculados ao cumprimento do Termo, [...]. Tais regras, além de ofenderem o princípio da moralidade [...].

Veja-se então trecho que identifica a visão estadocêntrica, constante do relatório da 1ª CPI das ONGs³³:

Organismos internacionais, empresas multinacionais e ONGs são, pois, sintomas e agentes do enfraquecimento do Estado-nação moderno, soberano, que se vinha afirmando desde o Tratado de Westfalia, de 1648. A visão de que esse novo movimento histórico tem um saldo vantajoso para a humanidade pode ser ilusória. Antes de se chegar a um hipotético Governo Mundial, o Estado é, ainda, a alternativa à anarquia tribal.

Por fim, um trecho de entrevista realizada pelo autor, e mais um excerto da CPI das ONGs de 2002, que revelam a visão criminalizante sobre as OSC's:

As ONGs têm o seu papel no desempenho das políticas que elas desenvolvem, mas eu acho que elas deviam desenvolver essas políticas captando recursos não no Estado e sim no particular, entendeu? Eu vejo muita coisa, às vezes até coisas que a gente

³² Constante do aviso nº , obtido por meio de pedido de acesso à informação.

³³ Relatório CPI das ONGs de 2002, disponível em: – p.35

está fazendo aqui particularmente, eu não vou atrás do Estado conseguir qualquer tipo de recurso para suprir uma deficiência do próprio Estado. Eu vou atrás dos meus próprios amigos particulares para poder desenvolver essa política, desenvolver uma ação social qualquer. Então eu acho que as ONGs têm o seu papel, desenvolvem uma atividade fantástica, mas quando você vai atrás do dinheiro do Estado aí você sabe, a gente viu e já assistiu muita sacanagem em relação a isso.

E na CPI das ONGs³⁴:

Hoje, surgem as ONGs de aluguel, ou seja, ONGs que participam de lobbies da indústria farmacêutica; que entram no jogo dos interesses de grandes corporações internacionais em troca de financiamentos e patrocínios para seus projetos.

Há ONGs que jogam o jogo pesado das intervenções violentas para impedir o desenvolvimento de certas regiões do país. Derrubam torres de distribuição elétrica, invadem fazendas, explodem pontes e constroem barreiras em vias públicas.

Tais fatos configuram, em tese, crimes contra a segurança nacional, consistentes em incitar à subversão da ordem política e social (v. art. 23, I, Lei nº 7.170/83); em fazer em público propaganda de processos violentos ou ilegais para alteração da ordem política e social (inciso I, art. 22, da Lei nº 7.170/83)

Pode-se finalizar com trecho que condensa as perspectivas fiscalista ao se queixar da falta de controle de recursos públicos, a criminalizante ao mencionar esquemas fraudulentos e a estadocêntrica ao abordar a debilidade das políticas públicas levadas a cabo por ONGs³⁵:

A aura sacrossanta das ONGs e a falta de controle sobre elas são um convite para a instalação de esquemas fraudulentos.

É frequente encontrar-se a ONG que foi montada para dar emprego bem remunerado a seus criadores, ou como fachada fiscalmente vantajosa ao que é, de fato, consultoria.

A terceirização de programas de governo, entregues às mãos de ONGs, suscita um enorme problema de controle sobre recursos públicos. Mais numerosos que os casos de fraudes são os indícios de pouca responsabilidade e de duvidosa eficácia na aplicação desses recursos. Além disso, a pulverização desordenada de projetos de ONGs aceitos pelos gestores governamentais nunca chega a se constituir em políticas públicas coerentes.

Neste ponto, como os trechos acima podem parecer conter certo exagero, é de se rememorar a necessidade de se evitar, especialmente em sede acadêmica, a valoração de uma ou outra crença ou coalizão como correta ou incorreta. Da mesma forma, não se pode cogitar que as crenças fartamente codificadas não tenham relação com eventos ou tenham se originado em ocorrências reais, sendo fruto de mera imaginação ou antipatia dos atores da coalizão contrária às parcerias.

³⁴ CPI das ongs – p.26

³⁵ Cpi das ongs – p.45

Assim, é imperioso resgatar que durante o recorte temporal desta dissertação, houve eclosão de episódios de, v.g., suspeitas de biopirataria³⁶ e mau uso de dinheiro público por meio de OSC's³⁷, conforme retratados pela imprensa e já mencionado na pesquisa ANDI (2014), que inclusive deram causa à instalação das duas CPIs já fartamente referidas.

Deste modo, embora possa haver pesquisas que atestam que os casos de corrupção e irregularidade representam parcela muito reduzida do total de parcerias (BRASIL, 2015), a visão de criminalização e eventual perda de confiança nas OSC's é decorrência de escândalos que, embora isolados, acabam por prejudicar a imagem do conjunto de organizações (ANDI, 2014). Neste sentido, a cobertura jornalística acaba impulsionando a formação das crenças negativas, notando-se que as abordagens da mídia sobre o terceiro setor, quando vistas com recorte para o financiamento, saem de relativo equilíbrio geral entre coberturas favoráveis e contrárias para uma relação de 53% de enfoques negativos e apenas 19% positivos, contribuindo para a construção de uma imagem negativa do terceiro setor (ANDI, 2014).

Deste modo, em 2011, após a eclosão de escândalo que resultou na demissão do então Ministro do Esporte, foi editado o Decreto 7.168/2011, que exigiu avaliação de todas as parcerias vigentes. Embora o resultado de tais verificações tenha apontado que apenas pouco mais de 10% das parcerias demandariam investigação, a cobertura jornalística sobre o terceiro setor naquele ano foi substancialmente mais concentrada nos casos de corrupção, descolando-se de uma média de 12,2% de pauta das OSC's com foco para irregularidades nos anos de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2012, para uma cobertura, em 2011, em que 38,9% de todas as abordagens da mídia sobre o terceiro setor versaram sobre corrupção. (ANDI, 2014).

Outro ponto a ser debatido é o índice de confiança nas OSC's, que varia de período em período, geralmente motivado pela cobertura jornalística e que acabou refletindo acentuada queda para as organizações após 2011, ano de maior cobertura de casos de corrupção. Cabe salientar que este índice tem impacto direto no índice de confiança institucional no Brasil, conforme ilustra a Figura 12, que retrata a queda deste índice em 2011.

³⁶ Episódio Novartis, referido, dentre outros em Carvalho, 2006 e abordado com destaque no relatório da 1ª CPI das ONGs

³⁷ Por exemplo, em 2006, episódio envolvendo a organização unitrabalho <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lembra-o-escandalo-dos-aloprados,737712> ou em outubro de 2011, episódio envolvendo o Ministro Orlando Silva <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/orlando-silva-deixa-o-ministerio-do-esporte.html> que depois viria a ser inocentado pela Comissão de Ética da Presidência da República.

Figura 12 - Índice de confiança institucional no Brasil



Fonte: Edelman Berland (2014)

Tais elementos auxiliam a compreender a formação da crença criminalizante, que ainda é abastecida pelo viés político, conforme a área de política pública de atuação das organizações, como por exemplo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, que atrai atenções polarizadas na mídia (AYOUB, 2008). Tem-se, ainda, as questões do meio ambiente, bastante contestadas, v.g., na 1ª CPI das ONGs, e agora também questionadas por representantes do governo recentemente empossado³⁸, havendo inclusive um Ofício circular do Ministro de Estado do Meio Ambiente, de janeiro de 2019³⁹, determinando a suspensão dos termos de colaboração e de fomento no âmbito da Pasta.

No mesmo passo, resgata-se a resistência ao terceiro setor por decorrência de uma visão estadocêntrica que surgiu em um contexto no qual as parcerias e a atuação das OSC's eram vistas por alguns como instrumento da agenda neoliberal para desmonte do *welfare state*, com riscos de deixar larga parcela da população desassistida, como retratado em Montañó (2002). Para o autor, o uso de OSC's em alinhamento a uma política neoliberal teria como resultado a precarização das políticas sociais e assistência estatais; a privatização da seguridade e das

³⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/11/bolsonaro-critica-ongs-e-poe-em-xeque-r-1-bi-de-projetos-ambientais.shtml>

³⁹ Ofício Circular nº 5 MMA, de 14 de janeiro de 2019.

políticas sociais e assistenciais, mercantilização dos serviços sociais que possam ser lucrativos, e da refilantropização das respostas à questão social, com riscos a amplos setores da população que ficariam descobertos pela assistência estatal, carente de acessos aos serviços privados.

O que se observa é uma perspectiva reativa e que desvela um temor de utilização do terceiro setor como forma de precarização e diminuição da oferta de políticas públicas. No mesmo prisma, defendia a jurista Di Pietro (2005) que a redução de órgãos públicos e da prestação de serviços sociais em prol do simples fomento a algumas entidades do terceiro setor poderia revelar prática inconstitucional, já que a realização de tais atividades seria dever do Estado. Ainda dentro desta formação da visão estadocêntrica, cabe também repisar que o próprio Partido dos Trabalhadores, que depois estaria chefiando o Executivo durante a sanção do MROSC, ingressou com ADIN contra a Lei das organizações sociais.

Por fim, sobre a perspectiva fiscalista, vale ressaltar que Good (2007) menciona os *guardians*, ou guardiões, e os *watchdogs* do orçamento, ou controladores externos, em referência aos atores que fiscalizam as prestações de contas. Considerando o elevado poder de agenda dos guardiões, Good (2007) relata as funções desempenhadas pela Agência Central de Finanças que são administrar as responsabilidades do governo nos âmbitos financeiro, de pessoal e administrativo. Tais responsabilidades da Agência Central de Finanças auxiliam a compreensão do papel da perspectiva fiscalista na coalizão contrária ou “desconfiada” com as parcerias.

Para o autor, o guardião atua como gerente geral e empregador do serviço público, estabelecendo políticas nestas áreas e aprovando orçamentos dos departamentos governamentais e supervisionando as despesas e o desempenho financeiro.

Dentro desta compreensão de responsabilidades tão amplas do guardião, que tem pleno curso no sistema orçamentário e fiscal brasileiro, é preciso que se considere seu poder de vetar decisões fora do orçamento, a exemplo da criação de novas leis que concedam direitos ou que gerem obrigações (BORGES, 2015). Com isso, torna-se compreensível as quase duas centenas de pedidos de veto encaminhados pelo Ministério da Fazenda pela ocasião da sanção dos projetos de lei que deram origem ao MROSC.

Sobre os controladores externos, os *watchdogs*, Good (2007) aponta que seu modo de agir parte da suposição de que a verificação precede a confiança. Neste passo, o controlador externo guardará postura mais receosa para exame de conformidade e avaliação do sucesso de programas, o que ilumina a manifestação do TCU no Acórdão nº 1957/2017 que, por meio de interpretação sistemática, contrariou a expressão literal da lei para manter a exigência de análise financeira das parcerias, mesmo quando as metas tenham sido atingidas.

O parecer do MP-TCU que embasou o entendimento asseverou que o cumprimento das metas, ainda que necessário, não deve ser o único aspecto considerado na prestação de contas, já que a gestão de recursos públicos requer a boa e regular utilização nas finalidades públicas previstas, sendo preciso comprovar o nexo de causalidade entre recursos e resultados. Este parecer sugere, ainda, que embora o controle dos resultados esteja em sintonia com o princípio da eficácia, não tem o condão de afastar os demais princípios do ordenamento que embasariam a exigência da análise financeira.

Após esta abordagem sobre a formação das perspectivas principais que embasam as crenças da coalizão contrária às parcerias, o Quadro 14 apresenta os resultados codificados com maior frequência ou mais relevantes para composição da coalizão. Na sequência, para além do exposto, o Quadro 15 sintetiza os posicionamentos mais significativos a respeito das coalizões contrárias às parcerias, encontrados na codificação do material coletado.

Quadro 14 - Aplicação do Código de Análise – Coalizão Contrária

Código	Componente	Crença	Evidências
<i>Deep-core</i> (D)	D.1 – Papel do Estado	D.1.2. Estado deve fornecer serviços diretamente, participação do setor privado não é desejada.	Demonstrou-se contrariedade ao Estado delegar atividades. Enxerga-se ameaça à soberania nacional.
	D.4 – Conhecimento como valor	D.4.1. Conhecimento baseado em crenças e princípios genéricos como segurança, moralidade e interesse público.	Diversas manifestações socorrendo-se de moralidade. Argumenta-se com especulações, sem objetividade, com apoio em eventos isolados para criar narrativas. Falta de dados quantitativos.
	D.5 – Visão sobre sustentabilidade econômica	D.5.1 - foco exclusivo ou priorização da moralidade / controle.	Inflexibilidade na correção procedimental como valor fundamental e imprescindível. Não se questiona o custo do controle.
<i>Policy-core</i> (P)	P.1 – Regime jurídico aplicável às entidades que recebem transferências de recursos públicos	P.1.1 – regras semelhantes aos entes públicos, só pode o expressamente permitido em lei.	Desconsideração da natureza privada das OSC's em função de receberem recursos públicos.
	P.2 – Responsabilidade do Estado nas parcerias.	P.2.1 - planejamento e monitoramento rígido passo-a-passo.	Estado deve direcionar e coordenar as atividades das OSC's. Posição de prevalência.
	P.3 – Objetivos buscados com parcerias.	P.3.1. - Uso político de dinheiro públicos. P.3.2. – Desperdício de dinheiro público.	Entendem parcerias como mecanismo para proselitismo, ou instrumento para facilitar desvios ou descuido com erário.
	P.4 – Segurança	P.4.1. Necessidade de indicação pormenorizada de itens do contrato/acordo. Sanções e procedimentos detalhados, pré-definidos.	Primazia da forma sobre conteúdo, rigor excessivo no controle de conformidade, verificação procedimental.
	P.6 – Análise financeira da prestação de contas	P.6.1 – Imprescindível em todas hipóteses em que houver uso de dinheiro público.	Atingimento de resultados não torna prescindível rigor em verificação procedimental.
<i>Instrumental beliefs</i> (IB)	IB.1 – Remuneração de dirigentes e profissionalização da gestão das entidades	IB.1.1 – vedado, trabalho em OSC's deve ser voluntário.	Visão assistencialista do terceiro setor. Voluntariado como pilar.
	IB.2 – Emprego de parentes de dirigentes na entidade	IB.2.1 – vedado, configura favorecimento. IB.2.2 – deve respeitar regras de vedação de nepotismo no serviço público.	Decorência da perspectiva da OSC como ente público, com aplicação de mesmos princípios.

Fonte: elaboração própria

Quadro 15 - Principais posicionamentos da coalizão contrária às parcerias

Documento/Ator	Posicionamento	Crença (Código de Análise)
Relatório 1ª CPI das ONGs	Cabe enfatizar neste ponto que muitas ONGs são, na verdade INGs. Em vez de serem “organizações não-governamentais”, são, isso sim, “indivíduos não governamentais”. São indivíduos que encontraram uma forma criativa de garantir o próprio emprego. Daí a pergunta inevitável: como é possível a alguns indivíduos criar organizações para recepcionar abundantes recursos públicos e, com isso, pagar salários a si e a outrem?	P.3.2 – Desperdício/desvio de dinheiro público
Relatório 1ª CPI das ONGs	As ONGs ambientalistas e indigenistas que atuam no Brasil enredam-se com frequência nesse choque, posicionando-se, em sua monovisão, contra o interesse da sociedade. Interesse que está fortemente estabelecido na Constituição, em seu artigo 3º, inciso II, que diz que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional. O qual, note-se, é condição irredutível para a criação de empregos e para a superação da pobreza.	D.2.1. Estado deve garantir apenas o essencial (<i>greatest goods</i>)
Relatório 1ª CPI das ONGs	Como já se disse, ONGs indigenistas e ambientalistas brasileiras, bem como estrangeiras, são impulsionadas por móveis ideológicos. Não obstante a motivação ideológica, é natural que se infiltrem na ação dessas ONGs, ainda mais à luz do seu financiamento internacional, interesses concretos contrários aos do País, o que exige uma postura de estreita vigilância.	D.1.3. Estado deve fornecer serviços diretamente, participação do setor privado não é desejada.
Relatório 1ª CPI das ONGs	Hoje, a prestação de contas de “ONGs que são OSCIPs”, ou de “ONGs que são apenas ONGs”, é encaminhada diretamente ao órgão estatal conveniente ou parceiro. A realidade é que são precárias as capacidades desses órgãos em termos de Controle Interno. Das ONGs investigadas, estranhamente, nenhuma delas apresentou pendências relativas a prestações de conta junto ao órgão parceiro.	P.6.1 – Imprescindível em todas hipóteses em que houver uso de dinheiro público.
Relatório 1ª CPI das ONGs	Em suma: observa-se, por conseguinte, que o crescimento de importância das ONGs não foi acompanhado dos imprescindíveis mecanismos de controle estatal, como demonstrado, quiçá devido à velocidade com que se deu a recente multiplicação desse fenômeno da pós-modernidade.	P.6.1 – Imprescindível em todas hipóteses em que houver uso de dinheiro público.
Relatório 1ª CPI das ONGs	Há evidências de que o Estado clássico, com sua nitidez de configuração territorial, sua soberania plena nesse território, sua concentração em autoridade única de governo, está perdendo vigor. Enfraquecem-se certos atributos tradicionais e decisivos do Estado, entre eles o de detentor privilegiado de informações, o que se vai diluindo com a facilidade de obtenção e circulação de informações possibilitada pelas novas tecnologias. Concomitantemente, fortalecem-se três ordens de novos agentes: organizações internacionais, empresas multinacionais e ONGs. ... Um bom número delas são o suficientemente grandes, ricas e prestigiadas pra afetar políticas de estados soberanos.	D.1.3. Estado deve fornecer serviços diretamente, participação do setor privado não é desejada.

(Continua)

Quadro 15 – Principais posicionamentos da coalizão contrária às parcerias (Continuação)

Relatório 1ª CPI das ONGs	O Estado que pode impor ordem, que pode taxar, que cuida da coesão social, se enfraquecido, pode levar a uma perigosa desarticulação e a uma derrocada emocional, cultural e política para a sociedade. Se, por um lado, as ONGs muitas vezes se propõem a vigiar e fiscalizar a ação, ou inação, do Estado, há razões de sobra para que o mesmo exerça controle e vigilância sobre as ONGs.	D1.3. Estado deve fornecer serviços diretamente, participação do setor privado não é desejada.
Manifestação do Procurador Geral do MP junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, na 2ª CPI das ONGs	Trabalho com a ideia de que a oportunidade faz o bandido, e que muito poucos manterão essa correção de propósito, essa bondade, diante de um prato feito de dinheiro público, em que a possibilidade de um dos mecanismos de fiscalização do Estado de identificarem fraudes são mínimos, em que a possibilidade de alguém que tenha se apropriado ter que prestar contas, ter que responder ressarcindo os cofres públicos ou sendo condenado criminalmente, são praticamente inexistentes no sistema brasileiro.	P.2.1 - planejamento e monitoramento rígido passo-a-passo.
Manifestação da Senadora Ideli Salvatti na 2ª CPI das ONGs	Se a fonte mais expressiva dos recursos financeiros de uma instituição do Terceiro Setor é o Estado, como essas instituições, que recebem recurso público, podem preservar o primado constitucional da liberdade associativa, já que toda pessoa física ou jurídica privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens, valores públicos devem, por imperativo constitucional, se submeter à fiscalização? O paradoxo: é não-governamental e, por isso, tem sua liberdade e sua autonomia, mas, ao receber recursos do poder público, obrigatoriamente, está subordinada às regras da utilização do recurso público.	P.1.1 – regras semelhantes aos entes públicos, só pode o expressamente permitido em lei.
Entrevistado pp	Meu posicionamento é de que ninguém nas organizações sociais deve ser remunerado com recursos públicos, especialmente os seus dirigentes. Veja, parto do princípio que essas organizações devam ser criadas e mantidas independentemente da atuação do Estado. Portanto, os seus dirigentes devem buscar remunerar-se de outra forma ou prestar serviço voluntário.	IB.1.1 – vedado, trabalho em OSC's deve ser Voluntário.
Manifestação do Senador Mozarildo Cavalcanti na 2ª CPI das ONGs	Para a pessoa lidar com o dinheiro público, ela tem que ter um mínimo de noção e de responsabilidade para lidar. Não se pode simplesmente dar recursos para alguém que não tenha noção do que seja dinheiro público. O Tribunal de Contas da União chegou à conclusão de que, de um recurso passado num determinado período, 54% dessas instituições eram ineptas, não eram capazes de exercer a função para a qual elas receberam dinheiro. Então, essa é uma questão que realmente deve ser aprofundada, discutida; deve ser encontrado um mecanismo urgente.	P.3.2. – Desperdício/desvio de dinheiro público

(Continua)

Quadro 15 – Principais posicionamentos da coalizão contrária às parcerias (Continuação)

Entrevistado pp	Não me parece que a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, represente um avanço. Na verdade, penso que ela significa um empecilho para o desenvolvimento e a criação das organizações sociais não governamentais realmente preocupadas com a melhoria das condições materiais, intelectuais e espirituais dos indivíduos da sociedade brasileira, independentemente das convicções políticas, econômicas ou religiosas. Com a lei o Estado brasileiro passa a ser o financiador e o protagonista da atuação das organizações sociais, o que invariavelmente vai desembocar no controle político e ideológico dessas organizações e na dependência econômica delas dos recursos públicos. Em suma, a atuação independente e eficiente das organizações sociais não governamentais vai pelo ralo ou fica seriamente comprometida.	D.1.1 Estado deve garantir liberdades e ambiente de negócio, pouca atuação direta na oferta de serviços.
Manifestação do Ministro Benjamin Zymlerna, do TCU, na 2ª CPI das ONGs	Não há como escapar. A Constituição não foi alterada de forma a afastar os controles públicos, o direito administrativo dessas entidades que recebem recursos federais. É preciso que as ONGs tenham consciência de que estarão sob a tutela, a jurisdição do TCU, do sistema de controle interno.	P.2.1 - Planejamento e monitoramento rígido passo-a-passo.
Manifestação de Valdemar de Oliveira Neto, representante regional para o Brasil da Fundação AVINA, na 2ª CPI das ONGs	Começou a surgir outro fenômeno: uma nova geração de instituições sem fins lucrativos, que chamo de assistencialismo político. Trata-se da criação de entidades beneficentes, que usam a mesma categoria de entidades sem fins lucrativos, criadas por cabos eleitorais, vereadores, deputados, especialmente estaduais, para, utilizando-se de recursos públicos, manter, pelo menos no interregno entre as eleições, o seu grupo principal de operadores políticos. Até hoje esse sistema continua funcionando. Existe um segmento dentro do Terceiro Setor que continua sendo instrumento de apropriação de recursos públicos para interesses privados. Esse tema precisa também ser analisado.	P.3.1. - Uso político de dinheiro público.
Manifestação de Veto do Ministério da Fazenda no PL 7168/2014	STN sugere veto à alteração da redação do caput do art. 58, da Lei 13.019, de 2014, uma vez cabe à Administração Pública cercar-se de conhecimentos, pareceres, laudos e vistorias necessárias, bem efetivar a sua função de cuidar do interesse público. Isso inclui visitas prévias às organizações parceiras. Procedimentos de fiscalização são indispensáveis para assegurar a boa utilização do dinheiro público, assim retirar uma incumbência, na qual a Administração é responsável pela fiscalização, pela promoção do monitoramento e avaliação seria temerário para a qualidade do gasto.	P.2.1 - planejamento e monitoramento rígido passo-a-passo.

(Continua)

Quadro 15 – Principais posicionamentos da coalizão contrária às parcerias (Continuação)

<p>Manifestação de Veto do Ministério da Fazenda no PLV 21/2015</p>	<p>Consigna que as alterações trazidas pelo PLV nº 21 a Lei nº 13.019, de 2014. Enfraquecem os mecanismos de controle das parcerias voluntárias, favorecem o descontrole e criam, potencialmente. Condições de estímulo à corrupção. Assim, observados os limites das competências regimentais [...] não sendo possível sugerir o veto parcial, tendo em vista o disposto no art. 66, §2º, da Constituição Federal de 1988, propõe-se aos órgãos técnicos competentes do Ministério da Fazenda que avaliem a conveniência de sugerir o veto total ao Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2015, por contrariedade ao interesse público, com fulcro no § 1º do aludido dispositivo constitucional.</p>	<p>P.6.1 – Imprescindível em todas hipóteses em que houver uso de dinheiro público</p>
<p>Entrevistado rr</p>	<p>Eu acho que não dá para abrir mão de uma auditoria financeira ou do controle financeiro mesmo você tendo o resultado atingido. Porque eu atingi o resultado, mas nas suas contas você está livre de prestar as contas para mim eu tendo a pensar que você podia ter feito muito mais com aquele recurso que foi encaminhado.</p>	<p>P.6.1 – Imprescindível em todas hipóteses em que houver uso de dinheiro público.</p>
<p>Entrevistado xx</p>	<p>É claro que o principal é o controle de resultados, são as metas a serem atingidas, é claro que é isso, mas uma coisa depende da outra. Ou seja, se você atinge essa meta descumprindo todos os princípios da impessoalidade e sendo remunerado, colocando parentes para serem remunerados, compramos digamos no mercado da esquina que é do seu concunhado, isso na verdade mostra que a formulação desse repasse foi malfeita, porque ela deveria ser feita no sentido que aquele valor que foi repassado é estritamente suficiente para o atingimento do objetivo, entendeu?</p>	<p>P.6.1 – Imprescindível em todas hipóteses em que houver uso de dinheiro público.</p>
<p>Entrevistado pp</p>	<p>Sou contra a realização de parcerias com organizações da sociedade civil. Penso que as pessoas devem se organizar para exigir do Estado (Governo) a prestação de serviços públicos eficientes, de qualidade e que beneficiem de forma especial a população com menos renda e oportunidades. E, por outro lado, penso que as pessoas também devem se organizar para melhorar as suas vidas e daquelas menos favorecidas, sem esperar nada do Estado, apenas que ele não atrapalhe.</p>	<p>D.1.3. Estado deve fornecer serviços diretamente, participação do setor privado não é desejada.</p>
<p>Manifestação do TCU – Acórdão 1957/2017</p>	<p>Caso se interprete o art. 66, II, da Lei 13.019/2014 no sentido de que a administração pública só está obrigada a examinar os dados financeiros quando for verificado o descumprimento de alguma meta estabelecida, estar-se-á anulando a própria ideia republicana de prestação de contas, que é indissociável do dever de demonstração da regular gestão dos recursos públicos. Com tal interpretação, a administração estaria “tapando os olhos” para os princípios da legalidade, da legitimidade, da moralidade, da impessoalidade, da economicidade e da eficiência, e mirando apenas no princípio da eficácia.</p>	<p>P.5.1 – Imprescindível em todas hipóteses em que houver uso de dinheiro público.</p>

Fonte: elaboração própria

Convém apontar que os atores que compõem a coalizão contrária às parcerias concentram-se entre os burocratas, emblemáticos pelos servidores integrantes do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal nos termos preconizados no Decreto nº 3.591/2000 e de diversas secretarias do Ministério da Fazenda (os guardiões), e os agentes do controle externo (*watchdogs*).

Neste tocante, torna-se compreensível os comentados quase 200 pedidos de veto emanados das diversas Secretarias do Ministério da Fazenda. Ademais, reforça-se que a atuação da coalizão contrária se dá de forma pulverizada, ainda que sem uma coordenação explícita e manifesta, mas com padrões de procedimentos e rigores na fiscalização ou monitoramento das parcerias. Tais interpretações encontram suporte teórico em Good (2007), quando o autor discute que a Secretaria do Tesouro não apresenta unicidade, constituindo-se de uma rede de atores; representa-se em um sistema extenso e complexo, no qual diversos atores atuam em diferentes níveis, como líderes ou liderados, dependendo do momento e do contexto vivenciado.

Em linha com o exposto, a primeira etapa de entrevistas também evidenciou a disputa entre duas abordagens, sendo a primeira voltada ao controle de resultados, baseada na autonomia das entidades e na flexibilidade de execução das parcerias, enquanto a segunda privilegia o controle de processos, tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo. É notória a percepção dos participantes quanto à cultura do controle na administração pública, marcada pela rigidez e pelo temor aos órgãos de controle e o apego a práticas há muito cristalizadas, o que acarreta dificuldades de toda ordem no cumprimento da agenda MROSC.

Em consonância com o exposto, Good (2007) avalia que os guardiões atuam primordialmente longe dos holofotes, em uma rede que reforça o estímulo à adoção de procedimentos mais restritivos. Para o autor, trata-se da forma tradicional com que os guardiões executam suas atividades, mesmo em contexto de maior transparência e abertura do governo. Em se tratando de recursos públicos, Good (2007) adverte que a lógica dos guardiões reforça a prevalência de prudência e posturas conservadoras como forma de se preservar a máxima probidade e cautela com gasto.

Para além do exposto, é fundamental considerar as dificuldades criadas na vivência do regime, já que estas ajudam a ilustrar como se materializa a atuação da coalizão contrária às parcerias. De acordo com o material coletado durante as entrevistas, elaborou-se o Quadro 16, que apresenta casos cotidianos na execução de parcerias, conforme entrevistados já qualificados no Quadro 5.

Quadro 16 - Casos cotidianos na execução de parcerias

Entrevistado	Caso relatado
Entrevistado 13	Instauração de tomada de contas especial por glosa em item que havia sido aprovado no plano de trabalho e autorizado. Reversão da multa somente no plenário do TCU.
	Revisão de todos os planos de trabalho dos pontos de cultura depois dos projetos já estarem em execução.
Entrevistado 14	Dois meses para conseguir justificar porque utilizou o recurso previsto para realizar três e não apenas uma atividade, valendo-se de quantia menor do que a autorizada.
Entrevistado 15	Solicitação de nova prestação de contas pois o órgão havia extraviado a prestação de contas original.
	Mudança nas regras de edital após encerramento de prazo para envio de projetos, com posterior reprovação de propostas com base nos critérios alterados a posteriori.
	Mudança de interpretação -sem alteração de regra - sobre autorização para captação de recursos depois de levantamentos já realizados. Necessidade de devolução.
Entrevistado 16	Irregularidade apontada em razão da entidade ter gasto valor inferior ao previsto.
Entrevistado 2	Prestação de contas de parceria encerrada há mais de dez anos com ressalvas por falta de “subfolhas” de rosto.

Fonte: elaboração própria

Tais contratempos fazem lembrar as colocações de Ferrarezi (2001) sobre os obstáculos burocráticos para celebração e execução das parcerias. De todo modo, uma vez mais é de se apontar a inadequação de se ter um juízo de valor negativo ou preferência por uma coalizão.

As situações relatadas no Quadro 16 podem revelar antipatia pontual de servidores, mas sob o ângulo da análise da mudança da política pública, é necessário entender as crenças envolvidas e de que forma influenciaram o desenho do regime de parcerias. Neste sentido, pontua-se que alguns aperfeiçoamentos ao regime de parcerias, como o próprio SICONV e o chamamento obrigatório, foram impulsionados justamente pela pressão advinda da coalizão contrária às parcerias.

Ainda sobre os atores componentes da coalizão, destacam-se os parlamentares – como revela a instauração das duas CPIs e pelos dispositivos rigorosos da primeira versão do MROSC - e mesmo entre os membros do primeiro escalão do atual governo, conforme as já mencionadas declarações da Ministra da Agricultura e também do próprio presidente eleito, que já havia se manifestado em palestras⁴⁰ e em reuniões no parlamento⁴¹ sobre a paralisação de transferências para OSC's.

Sobre os membros da coalizão contrária as parcerias na mídia, pode-se citar novamente a cobertura negativa registrada em ANDI (2014) e mesmo mencionar alguns colunistas que

⁴⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2FXXg11vwWA> fala sobre não repasse para ONG's inicia o vídeo.

⁴¹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0oD6vUviAm0> fala sobre não repasse para ONGs a partir de 02:27''

costumam atingir repercussão⁴² um pouco mais destacada com manifestações que refletem a perspectiva criminalizadora aqui debatida.

Caracterizados os aspectos conjunturais ao eixo do subsistema e suas coalizões, passa-se ao debate sobre os modos de mudança e à discussão geral da pesquisa.

4.3.6 Modos de Mudança: os modos de alteração da política

No modelo analítico do ACF, a alteração de uma política pública é o resultado da interação entre as coalizões dentro de um subsistema, do reflexo de mudanças externas e nos parâmetros relativamente estáveis ou da alteração dos recursos dos atores do subsistema (FRANÇA, 2002). Cabe acrescentar que Sabatier e Weible (2007) agregaram também que a possibilidade de acordos negociados ou de choques internos poderiam ocasionar uma mudança política mais robusta.

Neste passo, o regime de parcerias aqui estudado foi objeto de dois choques externos significativos, representados pelas mudanças nas coalizões governamentais em maio de 2016 e em janeiro de 2019, assim como por choques internos, como a eclosão de escândalos que vieram a originar as duas CPIs. Dito isso, passa-se a discorrer sobre o efeito dos choques internos e externos para depois abordar o efeito da interação entre coalizões – o *policy oriented learning* – nas mudanças nas políticas.

4.3.6.1 Choques externos e internos

Sabatier e Weible (2007) consideram que choques internos e externos podem ocasionar a redistribuição dos recursos políticos mais críticos entre as coalizões, gerando mudanças no subsistema.

Neste sentido, entende-se que os escândalos que precederam as duas CPIs das ONGs, além dos eventos que culminaram na queda do Ministro dos Esportes em 2011 podem ser entendidos como choques internos, que indicaram falhas nas políticas e comportamentos das coalizões dominantes que acabaram por afetar o subsistema.

Assim, a instauração do SICONV e a exigência de chamamento público como regra para todas as parcerias podem ser entendidos como respostas a choques internos do eixo do subsistema, conforme apontado na Exposição de Motivos do Decreto 6.170 de 2007⁴³, que menciona expressamente as recomendações do TCU como justificativa para edição do Decreto:

⁴² <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/ong-nao-pode-receber-dinheiro-publico-ponto/>

⁴³ Obtido por meio de pedido de acesso a informação.

O objetivo básico do Decreto é alterar sistemática de formalização, acompanhamento e prestação de contas dos recursos transferidos, tornando-a mais eficiente e transparente, seguindo determinações e recomendações emanadas no Acórdão nº 788/2006 – Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU.

Deste modo, nota-se que o SICONV, mecanismo estruturante para possibilitar ganho de transparência e aperfeiçoamento do acompanhamento do regime de parcerias foi impulsionado por um Acórdão do TCU.

De igual sorte, os choques externos ao subsistema, especialmente a troca de coalizões governamentais, abalaram a divisão dos recursos das coalizões, afetando o funcionamento do regime. Notou-se, assim, que o recurso da autoridade formal deixou de ser concentrado no âmbito da coalizão favorável às parcerias, tendo havido desmobilização da agenda, além da queda de recursos financeiros para as parcerias (LOPEZ, 2018).

4.3.6.2 Interações entre as coalizões (*policy oriented learning*)

A despeito dos efeitos catalizadores dos choques internos e das recentes alterações decorrentes da troca das coalizões governamentais, o regime de parcerias hoje vigente pode ser entendido como fruto de longo processo de interação entre as coalizões, confirmando-se a hipótese do *policy oriented learning*.

Neste sentido, verificou-se a permanência do embate entre as perspectivas de cada uma das coalizões, havendo sucessivas alterações normativas que refletiram a disputa de visões que por vezes prestigiariam o controle procedimental mais rigoroso das parcerias e em outras a autonomia das entidades para conduzirem as parcerias. Assim, parece significativo trazer excerto de entrevista realizada que confirma a tônica de disputa em marcha e contramarcha:

A gente tem uma dificuldade de lidar com essa questão muito forte de olhar um pouco de controle. Tanto a dificuldade de lidar com essa questão da sociedade civil, da parceria, porque sobre um certo aspecto: “Precisamos de agilidade, então vamos contratar alguém da OS que ela tem uma condição de capacidade, de agilidade, ver os anseios”. Quando acontece qualquer problema vem um movimento, é uma coisa meio pendular: “Ah, mas ninguém controla as OS, esse dinheiro para essas OS é um absurdo porque não tem controle” e começaram a inventar umas coisas e eu acho que você tinha lá experiência setoriais que não deram certo. Vem lá no começo com o Bresser esse lance da OS aí depois vem a coisa de dizer: “Tem que ter controle”, aí inventaram a Oscip que era a história de dar uma carimbada, o MJ ia dar uma carimbada e inventaram também aquele negócio das organizações das áreas sociais, tinha o cadastro lá.

Diante do exposto, a dinâmica percebida é de justamente a coalizão favorável às parcerias utilizar-se de informações, mais do que a autoridade formal, como seu recurso mais valioso. Buscando alcançar o convencimento, munem-se de dados que possam infirmar

colocações da coalizão contrária. Rememora-se que uma das hipóteses do aprendizado no ACF reside na maior possibilidade de convencimento quando há dados objetivos para o debate, buscando-se alcançar o convencimento ou ao menos sensibilizar os *policy brokers* por meio de evidências, conforme narrado nas Hipóteses de aprendizado nº 1, 2 e 5, constantes do Quadro 1.

Um exemplo de como o uso de informação pode ajudar a esmaecer a visão criminalizante da coalizão contrária pode ser detectado no próprio relatório da primeira CPI das ONGs. Com caráter acentuadamente opositor às OSC's, o relatório atribuiu a não realização de empreendimentos de infraestrutura no Estado do Mato Grosso do Sul à ação de ONGs ambientalistas e indigenistas. Na ocasião da leitura do relatório, ao se narrar a ação das OSC's de uma forma bastante negativa, o relator foi interrompido para aparte de um Senador sul mato-grossense, que apresentou informações que desacreditaram o alarmismo, atribuindo o atraso no fim da obra a questões burocráticas sem ligação com as OSC's.

Com o esclarecimento do Senador que infirmou a grave acusação de que ONGs indigenistas e ambientalistas bloqueariam megaempreendimentos no Estado por preconceito antidesenvolvimentista, o tom do relatório fica inteiro sob contestação.

De mesmo modo, as entrevistas realizadas, especialmente na segunda etapa, demonstraram que o intercâmbio de informações entre as coalizões tem gerado sensibilização e possibilita avanços. Neste sentido, ouviu-se integrante da coalizão favorável as parcerias trazer dados quantitativos sobre o custo do controle, mensurando o quanto de horas/homem eram gastos para elaboração de uma auditoria em cotejo com os valores usualmente repassados, contestando, assim, a razoabilidade dos critérios adotados por CGU e TCU para realização de suas atividades de controle.

Em exata ligação com tal informação, ao se entrevistar ator confessadamente contrário as parcerias, ouviu-se preocupação exatamente sobre qual seria o ganho advindo do excesso de controle, que embora não fosse entusiasta da transferência de recursos, entendia que o ganho do controle era menor do que o risco, verbalizado em frases como “é mais barato acontecer o problema do que ter este controle absurdo”.

Ainda, no pedido de veto do Ministério da Fazenda ao projeto de lei que originou o MROSC, no mesmo documento em que é mencionado que remuneração de pessoal da OSC feriria o princípio da moralidade, o que parece ser uma postura mais fruto de despreço às parcerias do que baseada em dados ou levantamento sobre remuneração inadequadas no terceiro setor, também se apresenta posição de uma Secretaria que se mostra contrária à necessidade da

administração aprovar os regulamentos de compras das entidades, já que tal procedimento demandaria esforços excessivos sem ganhos evidentes.

Ou seja, embora o Ministério da Fazenda emblematicize o ator contrário à celebração das parcerias pela sua visão fiscalista ou criminalizadora, ainda assim demonstra sensibilização com argumentos da coalizão favorável, no sentido da ineficiência do tipo de controle de conformidade pugnados na versão original do MROSC. De mesmo modo, o MF também apresentou outro posicionamento que iria de encontro às crenças fiscalistas, ao entender que não seria razoável exigir, como queria o PL, que as OSC's verificassem a regularidade fiscal de todos seus fornecedores, pois tal procedimento seria impossível ou inviável.

Mais ainda, veja-se trecho da manifestação do Ministro da Controladoria Geral da União, durante a segunda CPI das ONGs. Embora fosse razoável imaginar que o titular da pasta de fiscalização interna dos gastos do Executivo adotasse uma posição bastante rigorosa sobre a fiscalização das parcerias, novamente foi demonstrado argumentos que parecem advir do aprendizado inter-coalizões:

Não seria o caso de passar-se a cogitar de um controle mais rigoroso de resultados e menos formalista na utilização das mesmas formas de execução da despesa e de comprovação da despesa? Esta é, a meu ver, a resposta possível em termos de alternativas para o futuro que eu coloco apenas como uma sugestão para o debate no foro adequado que é esta Comissão.

Nota-se aí uma sinalização para adoção da lógica do controle de resultados, em contrariedade ao prisma impresso no PL original do MROSC, com acentuado rigor no controle procedimental e de conformidade.

E na quadra mais atual, tendo em vista as sinalizações bastante assertivas do novo governo contra as parcerias, como se depreende dos citados discursos do Presidente da República e do ofício do MMA que determinou levantamento de parcerias vigentes e suspensão de novos repasses, é de imaginar que dentro da lógica do aprendizado orientado de políticas públicas, a interação entre as coalizões poderá servir para que o grupo favorável utilize suas informações como recurso para manter o eixo do subsistema conforme fora plasmado no MROSC.

Em tal passo, no embate entre a coalizão contrária, que agora parece deter o recurso da autoridade formal, e a coalizão favorável, as informações sobre a amplitude e diversidade das políticas públicas que são realizadas por meio de parcerias deverão ser trazidas para discussão. Neste aspecto, a compilação constante da Tabela 6 deverá pautar o debate entre as coalizões durante o governo que se iniciou em 2019.

Tabela 6 - Indicadores OSC's

Indicador		Número/percentual	
Número de OSC's		820.000	
Total de recursos federais transferidos 2010 -2017		75 bilhões	
Número de pessoas empregadas em OSC's		Cerca de 3 milhões	
Percentual da população ocupada no país		3%	
% de empregados em OSC's em relação ao total empregado no setor privado com carteira assinada		9%	
Equivalência do pessoal empregado em OSC's em relação ao total empregado pela:	Agricultura	> 30%	
	Indústria	26%	
	Setor público	26%	
Percentual de mulheres empregadas		65%	
Bolsas escolares e universitárias concedidas por entidades filantrópicas 2014-2015		275.249	
SUS	Número de hospitais filantrópicos		1.708
	% atendimento prestado por filantrópicas	Leitos disponíveis	38,86%
		Internações hospitalares	42%
		Atendimentos ambulatoriais	7,35%
		Total de atendimentos da Rede pública	49,35%

Fonte: adaptado de Lopez (2018)

É dizer, ainda que a coalizão contrária possa ter condições de influenciar mais o eixo do subsistema, o *policy oriented learning* poderá resultar na reflexão sobre as capacidades estatais para realizar políticas públicas diretamente, sem o socorro às parcerias. Os indicadores como o volume de recursos transferidos no período 2010-2017 poderão demonstrar a dificuldade de uma alteração abrupta no modo de prestar serviços, podendo-se crer que o alerta quanto ao risco de certa inanição de alguns programas, como, v.g. proteção à testemunhas, abrigo à mulheres vítimas de violência, combate aos efeitos da seca, o que poderá fazer com que a coalizão contrária não adote à inteireza uma proposta de simplesmente não celebrar nenhuma nova parceria.

De outra banda, também se confirma o *policy oriented learning* pelo fluxo inverso, por meio da absorção, pela coalizão favorável, dos inputs sugeridos pela coalizão contrária. Neste passo, é de se lembrar, por exemplo, a manifestação do procurador do Ministério Público junto ao TCU na segunda CPI das ONGs, ocasião em que teceu severas críticas a, então presente, ausência de critérios para seleção de entidades para celebrar parcerias, independente de existirem diversas organizações que poderiam estar aptas, havia então discricionariedade absoluta ao poder público.

Como se sabe, quase de modo concomitante ao encerramento da CPI, adotou-se a obrigatoriedade de chamamento público como regra para escolha de entidades, o que permitiu uma oxigenação e aperfeiçoamento na realização das parcerias.

De mesmo modo, a própria instalação do Siconv, que permitiu muito maior transparência, possibilidade de obtenção de dados e utilização dos sistemas de informação como mecanismo gerencial e facilitador da realização das parcerias foi fruto, como já comentado, de uma recomendação do TCU.

4.4 Discussão geral

A principal constatação da aplicação do ACF no regime de parcerias foi a percepção de que não houve, como em outros subsistemas estudados, uma coalizão dominante ou claramente vencedora que tenha conseguido impor suas *policy cores beliefs* para definição do regime. O que se tem como marca da ainda em construção política de fomento e colaboração é justamente a tensão permanente entre as coalizões e a não exata adoção de um modelo em sua plenitude.

Comparativamente, ao se pensar um subsistema como o do regime de águas do Rio São Francisco, a realização da transposição representa claramente os anseios de uma coalizão (VIANA, 2011), assim como no novo regime de administração portuária, que arbitrou as disputas entre coalizões estatistas, desenvolvimentistas ou liberais que permearam o setor nas últimas décadas (FONSECA, 2017). Já para o regime de parcerias, não há um momento em que o desenho da política tenha sido definido conforme as crenças de uma das duas coalizões identificadas e, assim, tenha se estabilizado por um período maior.

Em forma diversa dos exemplos acima, como se evidencia na trajetória legislativa do MROSC, houve uma tentativa de combinação de perspectivas muitas vezes opostas, chegando-se ao fim a uma abordagem que embora mais representativa da perspectiva da coalizão favorável, ainda carregue os efeitos de sua gênese na coalizão contrária ou desconfiada.

Neste sentido, é relevante notar que, no processo de codificação, as crenças instrumentais relativas às métricas para o controle de resultados somente apareceram na análise da transcrição das entrevistas, onde os respondentes foram sugestionados pelo autor. A respeito disso, reconhece-se que, num regime cuja diretriz fundamental é o controle de resultados, pouco foi desenvolvido sobre mecanismos para aferir o alcance das metas, o que pode parecer contraditório, embora compreensível, já que configura uma consequência do jogo de forças em choque na concepção do projeto de lei.

É preciso considerar que, ao sair de uma primeira abordagem com enfoque acentuado no controle de meios, as alterações promovidas pela Lei 13.204/15 não conseguiram

transformar o MROSC num regramento caracterizado pelo controle de resultados. No embate entre coalizões, o saldo positivo para a coalizão favorável não foi significativo a ponto de se permitir a adoção integral do controle de resultados. As consequências deste embate inconcluso são danosas pela incompletude gerada, isto é, o modelo gerado é muito mais próximo de escolhas sub-ótimas dentro do disputado processo de concessões recíprocas entabulado no Congresso Nacional e mesmo nas arenas internas do Poder Executivo, como demonstrado nos pedidos de veto. Vale considerar a percepção de um dos entrevistados sobre este aspecto:

“Talvez ele tenha ficado ainda muito tímido em termos da ênfase sobre controle de resultados, provavelmente essa timidez vai aumentar ainda mais quando os órgãos de controle começarem a aplicar as suas interpretações com a legislação que já está começando a ocorrer, ou seja, provavelmente vai ter um passo atrás porque é sempre muito difícil na cultura administrativa do controle público no Brasil, no controle da burocracia relaxar a ideia de acompanhar o curso de dinheiro e olhar a implementação do resultado. Então, isso é um ponto que foi levantado, não adianta ficar falando de controle de resultado, controle de resultado, se você não consegue controlar resultado porque isso não existe no projeto de forma clara”.

Neste sentido, a timidez alegada para o controle de resultados pode ser entendida não como fruto da falta de empenho da coalizão favorável às parcerias para desenvolver o modelo, mas como reflexo da utilização de seus recursos para evitar que o desenho do regime permanecesse na lógica de controle procedimental, afastando-se do alcance de seus objetivos.

Assim, é de se pensar que o modelo inicial do MROSC continha arranjos que tornavam a execução das parcerias quase inviável, conforme se pode atestar pelos pedidos de dilação da entrada em vigor espalmados nas Medidas Provisórias 658 e 684. O desenho hoje vigente é mais a superação de tais obstáculos do que a projeção dos objetivos desejados pela coalizão favorável.

Deste modo, o que se defende é que o regime de parcerias nunca teve uma coalizão realmente dominante, seja nos governos de Fernando Henrique Cardoso ou nas gestões petistas, o embate entre as visões nunca permitiu a adoção firme e decidida de um dos modelos.

Em tal prisma, considera-se a repercussão negativa que a tentativa de fomento ao modelo por meio da Lei das OS e das OSCIPs tiveram. A primeira foi contestada inclusive por meio de ADIN, havendo pouca adesão ao formato. Quanto as OSCIPs, não houve aderência ao modelo, conforme Ferrarezi (2001), o que pode ser compreendido dada a robustez dos requisitos burocráticos necessários à titulação e o perfil das OSC's no Brasil, majoritariamente pequenas e com poucos empregados, revelando-se incapazes de cumprir as exigências da Lei 9.790.

Neste sentido, ao se focar nos governos FHC, é de se lembrar as citadas ponderações de Rezende (2002) que dissertava sobre o entusiasmo dos órgãos centrais de governo para adoção de mecanismos de redução do gasto estatal, mas a retração na implementação de institutos ligados a uma melhora gerencial, que demandariam descentralização e menor controle.

Verifica-se, então, que o terceiro setor não alcançou o pressuposto de confiança, como discutido por Bresser-Pereira (1996). As evidências coletadas por esta dissertação indicam que a consolidação de um regime de parcerias nunca se perfez à inteireza, cumprindo as exigências colocadas para uma OSCIP de, por exemplo, ter um regulamento de compras próprio, conselho fiscal, observância de regime contábil específico. Cabe ressaltar que estes são requisitos fora da realidade da quase totalidade das OSC's, que simplesmente não possuem nenhum empregado registrado ou contam com até dois empregados em sua maioria. Neste sentido, a concepção adotada na Lei das OSCIPs era inconciliável com a capacidade organizacional das entidades: não se alcançaria uma real evolução das parcerias com arranjo que não dialoga com a realidade das organizações.

Diante deste contexto, a coalizão contrária às parcerias enxergava a atitude das organizações em se manter sem a titulação de OSCIP como um desejo de manutenção de benefícios indevidos, de perpetuar arranjos de “ação entre amigos”, conforme relatório da 1ª CPI das ONG's. Isto é, por mais que a coalizão favorável às parcerias estivesse próxima da autoridade formal, não se evoluiu para um desenho de política de colaboração e fomento que pudesse ser efetivamente implementada.

De igual sorte, a ascensão de gestões petistas também não pode ser vista como fator decisivo para uma predominância da coalizão favorável às parcerias. Embora tenha havido manutenção de espaço para articulação e relação da administração com a sociedade civil, especialmente nas Secretarias Especiais e na Secretaria Geral da Presidência da República, os marcos institucionais não tiveram alteração em curto prazo.

Em tal prisma, é de se atentar que a dinâmica de avanço e recuo ou, em linguagem mais prosaica, o “cabo de guerra” entre as coalizões seguiu tendo curso, lembrando-se que foi no primeiro ano da gestão Lula que se editou a IN STN 03/2003 exigindo que as OSC's que conveniassem com a administração federal deveriam adotar procedimentos análogos à lei de licitações em suas contratações. Nada poderia ser mais reflexo das crenças da coalizão contrária ou desconfiada com as parcerias do que exigir que uma entidade sem fins lucrativos realize uma licitação para adquirir bens e serviços para sua operação cotidiana.

Ademais, se na gestão FHC a visão fiscalista e criminalizadora da coalizão contrária às parcerias tinha vulto, com as gestões petistas ainda se agregou a perspectiva estadocêntrica,

lembrando-se que o PT foi autor de ADIN contra a Lei das OS, assim como é conhecida reatividade de setores à esquerda (LAMPERT, 2007) com as fundações universitárias, arranjo específico para parcerias no ensino superior público ou mesmo com o terceiro setor (MONTAÑO, 2002).

Seguindo na análise da gestão petista, pondera-se que a segunda CPI das ONGs teve seu requerimento de instauração assinado pelos parlamentares governistas, que deixaram de se opor após a relatoria concordar em investigar as parcerias também da gestão presidencial anterior. No mesmo prisma, o Relatório da segunda CPI registrou manifestação da Senadora Ideli Salvati, que depois viria ser a articuladora política principal do primeiro mandato de Dilma Roussef, desvelando crenças estadocêntricas e fiscalistas ao defender a aplicação de regime jurídico de direito público para OSC's que recebam recursos públicos.

Se as gestões petistas propiciaram o Decreto 6.170/07 e a instalação do SICONV em 2008, que devem ser vistos como melhorias para o funcionamento das parcerias, não se pode dizer que houve uma mobilização mais decidida para o aperfeiçoamento geral do regime de parcerias. Os avanços se davam de forma errática, havendo também concessões à visão criminalizante, como no Decreto 7.592/2011, que suspendeu repasses e determinou avaliação de todas as parcerias vigentes, alimentando um clima de suspeição geral contra as OSC's em 2011.

Ainda assim, por mais que o GTI-MROSC e o mandato conferido à Secretaria Geral para conduzir a agenda MROSC tenham sido relevantes e decisivos para que enfim houvesse o marco regulatório, o apoio dado pelo núcleo decisório de governo à pauta foi oscilante, além dos inúmeros pedidos de veto discutidos.

As recentes trocas nas coalizões governamentais, como visto, também não contribuíram para que a implementação do regime de parcerias ocorresse de forma mais vigorosa. Embora o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão tenha permanecido com um Departamento de Transferências Voluntárias, e mesmo a edição da recente Instrução Normativa Interministerial nº 05/2018 tenha estabelecido um modelo preditivo de análise de prestação de contas que poderá contribuir para a redução de passivos, é de se lembrar tanto o corte significativo nos valores repassados, a comentada elitização no perfil das transferências e mesmo a não instauração do CONFOCO Federal.

O cenário com o governo eleito não parece alterar o panorama de disputa entre coalizões, como visto pelas declarações do presidente eleito no sentido de não mais haver recursos para OSC's, pelas novas atribuições da secretaria de governo para monitorar e coordenar as atividades das ONGs e pela nova suspensão de repasses para OSC's no âmbito do

Ministério do Meio Ambiente, retomando posicionamentos que se afinam com as crenças estadocêntricas que já não mais viam se apresentando.

Assim, a leitura aqui defendida não é sobre uma suposta superioridade ou correção da coalizão favorável às parcerias ou sobre o mérito de determinados dispositivos do MROSC e da impropriedade de posturas fiscalistas ou criminalizadoras. Conforme debatido, os órgãos de controle forneceram importantes subsídios para a trajetória do regime de parcerias e o aperfeiçoamento advindo do SICONV. Além do mais, o ganho de legitimidade, diversidade e transparência decorrentes dos chamamentos públicos pode ser imputado às pressões dos posicionamentos da coalizão “desconfiada” com as parcerias.

Entretanto, trata-se de aspecto realmente deletério em não haver um desenho claro e definido para a política pública. Ao fim e ao cabo, o regime de parcerias seguiu num curso de avanços e recuos, marchas e contramarchas, que acabaram por resultar em uma política pública ainda inacabada.

Em termos práticos, percebe-se que o regime de parcerias conta com instrumentos elogiáveis como os recursos do SICONV, o portal de transferências abertas e o MAPA das OSCs, mas também presencia infortúnios burocráticos quase pictóricos, como demonstrado no Quadro 16. Em outras palavras, ao passo que existe um impulso para avançar, de se assumir o desenho de um modelo e buscar a consolidação da política, há também uma certa força que pretende manter o regime de parcerias como se ainda estivessemos regrados pela IN 01/97, o que chegou mesmo a ser relatado na primeira etapa de entrevistas desta pesquisa.

Em tal perspectiva, sem deixar de considerar os sucessos de parcerias nacionais, como bem emblemático no citado caso da Articulação do Semiárido, é pertinente apontar que em cenário internacional, o estudo das chamadas *cross-sector partnership* tem demonstrado como a colaboração eficiente entre poder público e diversos segmentos do setor privado podem produzir arranjos interessantes (BUFFETT; EIMICKE, 2018).

Neste sentido, celebra-se a revolução digital e a telemedicina na Índia, alcançada por meio de parcerias entre o governo, empresas de tecnologia e organizações locais que auxiliam na capilarização dos programas, buscando assegurar aos mais de um bilhão de habitantes uma identidade digital que permita inclusive a interiorização de serviços médicos por meio de telemedicina (BUFFETT; EIMICKE, 2018). Estes autores trazem, ainda, o sucesso da conjunção de empresas privadas, organizações da sociedade civil e governos nos casos de sucesso na gestão do Central Park em Nova York, que deixou de ser um local perigoso e evitado para se tornar uma das atrações turísticas mais visitadas do mundo, assim como a colaboração

entre universidade, governo e entidades locais na estabilização econômica de regiões áridas no Afeganistão.

Conforme relatado em Buffet e Eimicke (2018) a Fundação Bill e Melinda Gates possui mais que o dobro de recursos para investir em iniciativas de outras organizações da sociedade civil norte americana do que o total investido pela administração pública federal brasileira no período 2010-2017. E justamente para lidar com esta magnitude de recursos, foi utilizado um modelo matemático de análise de como seria melhor gasto – onde haveria mais impacto – este montante.

Na mesma trilha, a filantropia nos Estados Unidos segue uma perspectiva aproximada com as leituras financeiras – o *impact investing* – conforme citado no referencial teórico, para buscar objetivamente mensurar qual o efeito de cada dólar gasto em determinada ação social.

Tal literatura revela já existir prática consolidada para avaliação impacto de ações sociais decorrentes destes arranjos, são previstas métricas objetivas, parâmetros e critérios para mensurar os resultados e inclusive auxiliar na decisão sobre onde alocar recursos para filantropia. Neste contexto, embora a avaliação de resultados nem de longe seja matéria estranha à academia brasileira, a administração pública se ressentida de mecanismos para mensurar o sucesso ou alcance de metas no regime de parcerias, conforme se detectou nas entrevistas e na aplicação dos códigos. Há um caminho a ser percorrido.

Ainda que o sucesso de inúmeras parcerias e a imprescindibilidade do terceiro setor na democracia brasileira tenha sido retratado nesta pesquisa, é reveladora a forma como a tônica dominante do regime de parcerias não se afina com a proposição de novos arranjos e busca de composições inovadoras, que melhor atendam o interesse público e propiciem o desenvolvimento de nossa sociedade, como se observou nos exemplos internacionais citados, estando presente a antiga disputa que preza pelo controle, pelo excesso de burocracia e pelos conflitos governamentais.

O avanço desta caminhada para o alcance da estabilidade em torno do desenho de uma política pública para as parcerias, como dito, parecem se dar em terreno incerto, com sempre receio de se dar passos de regresso ao ambiente mais seguro. Isto é, ao invés dos debates do MROSC terem se concentrado em quais seriam as métricas para avaliar resultados, quais seriam os mecanismos de avaliação da satisfação dos beneficiários, como qualificar o gasto público, qual o melhor desenho e objetivo de uma parceria, discutia-se ainda a possibilidade de remuneração de empregados e dirigentes, dialogando-se com uma visão bastante ultrapassada e sem paralelo em nações desenvolvidas do terceiro setor apenas na lógica do voluntariado.

Ao invés de se pensar em como uma parceria pode aperfeiçoar uma política pública, como se poderia avaliar o seu resultado, buscar exemplos internacionais exitosos, investigar o modo que mais alavanque o desenvolvimento da população beneficiária, como buscar efeito multiplicador, como convergir uma parceria com políticas já realizadas pela atuação estatal, discute-se anos sobre a necessidade ou não de uma OSC realizar uma licitação para comprar insumos básicos à sua atividade.

O comentado acórdão do TCU e a quase dezena de Estados da federação que regulamentaram o MROSC exigindo análise financeira mesmo quando os resultados tenham sido atingidos, em contrariedade à possibilidade de dispensa expressamente consignada na lei, parece evidenciar o quanto da energia da coalizão favorável às parcerias se aloca para evitar retrocessos ao invés de se concentrar em uma agenda mais propositiva para o desenho de uma política de fomento e colaboração.

Neste panorama, conforme o ACF ensina, na impossibilidade de se imaginar mais um choque externo ao sistema para uma *major policy change*, é de se esperar que as mudanças para superar a dinâmica de embate permanente no regime de parcerias e definição de um desenho claro irão ocorrer por meio da interação entre as coalizões, com o aprendizado orientado de políticas públicas.

Frente à discussão engendrada, percebe-se que o recurso mais importante das coalizões será justamente a informação: trazer dados que subsidiem qualificadamente o debate e possibilitem avanços e a consolidação de uma política nacional de fomento e colaboração. A presente dissertação buscou fazer parte desses esforços.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou analisar as mudanças no regime de parcerias da administração pública federal com organizações da sociedade civil, com auxílio da aplicação do modelo analítico do ACF. Neste passo, acredita-se que o objetivo geral de compreender o processo de mudança do regime de transferências voluntárias para as organizações de sociedade civil dentro do subsistema de parcerias do Estado no período 1997-2018, foi alcançado.

Entendeu-se que as alterações havidas desde o início da vigência da IN nº 01/97 até o cenário atual de implementação do MROSC deu origem a duas coalizões, sendo uma favorável à celebração de parcerias e a segunda coalizão contrária ou “desconfiada”. Conforme recomenda o ACF, buscou-se revelar o sistema de crenças e recurso de cada uma das coalizões. Os primeiros resultados desvelam a peculiaridade da composição das crenças das coalizões, tendo em vista que atores que no espectro político direita-esquerda estariam em polos opostos podem figurar em uma mesma coalizão sobre as parcerias. Eis que, independente da crença sobre Estado mínimo ou provedor de serviços, há alternativas de *policy core beliefs* que os aglutinam.

A coalizão favorável é composta por atores que, dentro de uma perspectiva de redução do protagonismo e do peso estatal, enxergam as parcerias como alternativa eficiente na realização de políticas públicas essenciais, e por atores que entendem as parcerias como espaço de participação social, democratização da gestão pública e diversificação de políticas públicas. Quanto às crenças da coalizão contrária, predominam três perspectivas, a saber, a visão estadocêntrica, que enxerga o terceiro setor como instrumento de redução do papel do Estado, com riscos de se deixar parcela importante da população desassistida; a visão criminalizadora, em referência ao combate de favorecimento a grupos de interesses diversos que não o bem-estar social; e a crença fiscalista, associadas à necessidade do rigorosa cautela com o gasto estatal, enxergando as parcerias como um meio de dispêndio que reduz os meios de controle do Estado.

Concernente às contribuições deste trabalho, os achados da pesquisa permitem dizer que o desenvolvimento das parcerias entre Estado e as entidades está atrelado à interação entre as coalizões, especialmente no que tange ao aprendizado de políticas públicas. Neste sentido, esta dissertação coopera com o corpo de conhecimento interessado no desenvolvimento de políticas públicas, trazendo um diagnóstico sobre a evolução de um importante marco na legislação brasileira, bem como os aspectos culturais, políticos e sociais sob os quais este se fundamentou.

Além disso, entende-se que, da perspectiva teórica, a combinação do ACF com as teses de Good (2007) sobre a tipologia de atores sobre o orçamento público representou um ganho na aplicação do framework. Como limitação, é de se citar a impossibilidade de se ter combinado a aplicação do ACF com uma análise que agregasse o exame da cultura organizacional na administração pública ou se utilizado da abordagem das Análises das Redes Sociais, que poderiam ter auxiliado na compreensão da relação entre os atores das coalizões.

Desta forma, sugere-se que pesquisas futuras deem continuidade ao monitoramento do relacionamento entre as coalizões, já que a interação entre elas e suas crenças é determinante ao avanço do regime de parcerias e a consolidação da política de fomento, colaboração e cooperação com organizações da sociedade civil.

Como contribuição gerencial, esta dissertação coloca-se como um subsídio no sentido de direcionar a administração pública para a busca de um sistema objetivo de avaliação de resultados, que possa representar um instrumento para qualificação do gasto público, tornando as parcerias entre administração e OSCs num instrumento para propiciar efetividade na realização de políticas públicas.

Em tal passo, uma proposta de intervenção que poderá defluir deste estudo seria justamente a elaboração de uma sistemática própria de avaliação das parcerias, - como já é apontado na literatura estrangeira citada - assim como a alteração do fluxo procedimental e ajustes nos vigentes termos de referência e documentos padronizados para celebração de termos de colaboração e de fomento. Em resumo, espera-se que a administração pública e a academia possam comungar esforços para a criação e posterior adoção de instrumentos e mecanismos de controle de resultados que propiciem uma adequada avaliação e conseguinte aperfeiçoamento das parcerias.

Finalmente, considerando o papel dos pesquisadores e da informação científica evidenciado pelo ACF, espera-se que o documento aqui proposto forneça conhecimento não só à comunidade científica, mas à sociedade como um todo e, especialmente, às organizações da sociedade civil, para que possam conhecer o subsistema em que se inserem e tomar decisões baseadas em informações confiáveis e acuradas, o que contribui, em última análise, à evolução do pensamento em sociedade acerca dos objetivos, propósitos e desafios vivenciados por tais organismos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios contemporâneos para reforma da administração pública brasileira. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). **Administração Pública: Coletânea**. São Paulo, UNESP/ENAP, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, 2007.

ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS. **Análise de mídia**: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil. Brasília, 2014. Disponível em http://www.andi.org.br/sites/default/files/Analise-de-midia_OSCs_16Dez-2014-1.pdf. Acesso em 10 Out. 2018.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos Ebape. BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

ANDRADE, J. A.; CORDEIRO NETO, J. R. Uma discussão sobre a possibilidade da criação institucional e sinergia entre Estado e sociedade: o caso do P1MC no Semiárido brasileiro. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, Edição Especial, p. 551-568, 2016.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS; OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL. **Tudo que você precisa saber antes de escrever sobre ONGs**. São Paulo, 2016. Disponível em http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_Gov_OSC_e_Parceiros/Tudo_o_que_voce_precisa_saber_antes_de_escrever_sobre_ONGs.pdf. Acesso em 18 abr. 2018.

AVRITZER, L. *et. al.* **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Textos para Discussão CEPAL – IPEA. Brasília, 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf. Acesso em 04 set. 2018.

AYOUB, Hannah. Mídia e movimentos sociais: a satanização do MST na Folha de S. Paulo. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 4, n. 1, p. 79-93, 2007.

BALBE, Ronald da Silva. **Controle Interno voltado para resultados**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 2014.

BARROS, Laura Mendes Amando de. A Lei Federal nº 13.019/2014 e o controle nas parcerias da Administração com Organizações da Sociedade Civil. *In*: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. (org.). **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 279-297.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BORGES, Ana Cláudia Castro Silva. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: Uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de organizações não-governamentais – ONGs**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594>. Acesso em setembro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em outubro de 2018.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochart. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014** – Brasília, DF: Presidência da República, 2016. 130p.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014**. Brasília, DF: Governo Federal, 2015. 240 p.

BRASIL. Secretaria-geral da Presidência da República. **Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Senado Federal, **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais – ONG's, nos termos do Requerimento nº 22, de 2001**, Brasília, DF. 2002. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/82034>. Acesso em outubro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. A responsabilização na Nova Gestão Pública Latino Americana. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (org.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: Fundap/Clad, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. **Revista do Serviço Público**, n. 47, v. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2014a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 2014b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUFFETT, H. W.; EIMICKE, W. B. **Social Value Investing: A Management Framework for Effective Partnerships**. Columbia University Press, 2018.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. Advocacy Coalition framework: Um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, p. 20-40, 2006.

CARVALHO, Maíra Bueno. **Biotecnologia, Estado e Poder na Amazônia: o caso CBA-Manaus**. 2006. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. Breve ensaio sobre o sistema de controle interno no Brasil: uma agenda para os próximos cinco anos e a redefinição do denominado modelo de gestão “gerencial”. In: FORTINI, C.; IVANEGA, M. M. (org.). **Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, 2010.

COSTA, Frederico Lustosa. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2014.

DA COSTA, Marcelo Marchesini. Better Alone than in Bad Company? The Impact of Nonprofit Organizations in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 3, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**, 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

EDELMAN BERLAND. Edelman Trust Barometer Executive Summary. Nova York, NY, 2014. Disponível em https://www.dcu.ie/sites/default/files/centre_for_family_business/200429962-2014-Edelman-Trust-Barometer.pdf. Acesso em 01 nov.2018.

ERKKILÄ, Tero. Governance and accountability - a shift in conceptualization. **Public Administration Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 1-38, 2007.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, 2010.

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

FGV PROJETOS. **Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas parcerias com o Governo Federal**. Brasília, 2014. Disponível em http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos_e_Pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf. Acesso em 04 dez. 2018.

FLICK, Uwe. Qualitative research-state of the art. **Social science information**, v. 41, n. 1, p. 5-24, 2002.

FONSECA, Marcelo Cardoso. **As mudanças na política do subsistema brasileiro de infraestrutura portuária (2007-2016): análise a partir do Advocacy Coalition Framework (ACF)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FRANÇA, ÉTIENE FIGUEIREDO. (2002). **Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

FRASER, M. T. D.; GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, v. 14, n. 28, p. 139-152, 2004.

FREITAS, Aline Akemi. **Direito à Cultura e Terceiro Setor: A democracia, o encorajamento e o controle por resultado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FREITAS, Aline Akemi. Os alicerces da nova Lei de Fomento e de Colaboração (Lei nº 13.019/2014): para um controle por resultado. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, v. 9, n. 17, 2015.

GASKELL, Gareth. (2002). Entrevistas individuais e grupais. IN: BAUER, W.; Gaskell, G. (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes. 2002. p. 64-89.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOOD, David A. **The politics of public money: Spenders, guardians, priority setters, and financial watchdogs inside the Canadian government**. Toronto: University of Toronto Press, 2007.

GRANGEIRO A, L. S. L.; TEIXEIRA, P. R. Resposta à aids no Brasil: contribuições dos movimentos sociais e da reforma sanitária. **Revista Panamericana Salud Publica**, v. 26, n. 1, 2009.

HAMILTON, W. e FONSECA, C. Política, atores e interesses no processo de mudança institucional: a criação do Ministério da Saúde em 1953. **História, Ciências, Saúde**, v. 10, n. 3, 2003.

- HÖCHSTÄDTER, A. K.; SCHECK, B. What's in a name: An analysis of impact investing understandings by academics and practitioners. **Journal of Business Ethics**, v. 132, n. 2, 2015.
- HUNT, Terry. The role of culture and the future of the evaluation function: considerations and key questions. **The Canadian Journal of Program Evaluation**, v. 21, n. 3, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, DF: Governo Federal, 2018. Disponível em <https://mapaosci.ipea.gov.br/>. Acesso em 01 fev. 2018.
- JACKSON, Edward T. Interrogating the theory of change: evaluating impact investing where it matters most. **Journal of Sustainable Finance & Investment**, v. 3, n. 2, 2013.
- JENKINS-SMITH, H.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C.; SABATIER, P. The Advocacy Coalition Framework: foundations, evolution and ongoing research. *In*: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (org.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2014. p. 183-225.
- JOMO, K. S.; CHOWDHURY, A.; SHARMA, K.; PLATZ, D. **Public-private partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: fit for purpose?**. Department of Economic and Social Affairs Working Paper, Organização das Nações Unidas, 2016. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2288desaworkingpaper148.pdf>. Acesso em 12 jan. 2019.
- JUNQUEIRA, L. P.; FIGUEIREDO, M. **Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil**. Série Pensando o Direito, Fundação São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos_e_Pesquisas/modernizacao_convencios.pdf. Acesso em 30 nov. 2018.
- KAHNEMAN, D; TVERSKY, A. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. **Science**, v. 185, n. 4157, 1974.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Pearson Education, 1984.
- KRIESI, H.; JEGEN, M. The Swiss energy policy elite: The actor constellation of a policy domain in transition. **European Journal of Political Research**, v. 39, n. 2, 2001.
- LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Prestação de contas das organizações da sociedade civil: controle de meios ou de resultados?. *In*: MOTTA, F.; MÂNICA, F. B.; OLIVEIRA, R. A. (org.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 385-402.

LAMPERT, Ernâni. O desmonte da universidade pública: a interface de uma ideologia. **Revista Universidade e Sociedade**, Revista Linhas, v. 7, n. 2, 2007.

LIMA NETO, F. **Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções**. Texto para Discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2013. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1820.pdf. Acesso em 02 dez. 2018.

LONG, E.; FRANKLIN, A. L. The paradox of implementing the government performance and results act: Top-down direction for bottom-up implementation. **Public Administration Review**, v. 64, n. 3, 2004.

LOPES, Laís de Figueiredo. Novo regime jurídico da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto Federal nº 8.726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil. *In*: MOTTA, F.; MÂNICA, F. B.; OLIVEIRA, R. A. (org.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 29-58.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. **A participação das ongs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais**. Texto para Discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2014. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1949.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

LOPEZ, F. G.; BUENO, N. S. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)**. Texto para Discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1778.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

LOPEZ, F.; BARONE, L. **As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)**. Texto para Discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2013. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1896.pdf. Acesso em 01 dez. 2018.

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

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, v. 2, p. 58-59, 2004.

MARQUES NETO, F. A. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP**, v. 9, n. 100, 2010.

MARQUES NETO, F. A.; PALMA, J. B. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. *In*: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. (org.). **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia governança para resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MAYNE, John. Building an evaluative culture: the key to effective evaluation and results management. **The Canadian Journal of Program Evaluation**, v. 24, n. 2, 2009.

MCADAM, D.; MCCARTHY, J.D. E.; ZALD, M.D. **Comparative Perspectives on Social Movements**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.

MEDEIROS, Rogério. **Between conflict and cooperation: dilemmas in the relations between non-governmental organizations and the state in Brazil**. Taschenbuch: VDM Verlag, 2009.

MENDONÇA, P.; FALCÃO, D. S. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 68, 2016.

MEYLAN, Arleide. Importância da regulação nas relações de parceria entre as organizações da sociedade civil e o Poder Público nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 2, n. 3, 2016.

MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 214, 1998.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, n. 8, p. 53-64, 2002.

OJEDA, Igor. A complexa relação entre Estado e ONGs. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, ano 9, v. 71, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Governança Pública e Parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública**. Revista Âmbito Jurídico, n. 58, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Millennium Development Goals Report**. Nova York, 2015. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>. Acesso em 01. Nov. 2018.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PEFLEY, M.; HURWITZ, J. A Hierarchical Model of Attitude Constraint. **American Journal of Political Science**, v. 29, n. 4, 1985.

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. L.; BEGHIN, N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e políticas públicas**, n. 12, 2009.

PINTO, Céli Regina Jardim. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. v. 49, n. 3, 2006.

PIRES, Roberto da Rocha C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

PUTNAM, Robert. **The Comparative Study of Political Elites**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976.

REEDER, N.; COLANTONIO, A. **Measuring impact and non-financial returns in impact investing**: A critical overview of concepts and practice. The London School of Economics and Political Science Working Paper, 2013. Disponível em https://lsecities.net/wp-content/uploads/2013/10/Measuring_Impact-full-length-Oct-20131.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

REIS, Elisa. **ONGs: novos vínculos entre Estado e sociedade**. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2013.

REISMAN, Jane; OLAZABAL, Veronica. **Situating the next generation of impact measurement and evaluation for impact investing**. The Rockefeller Foundation Report, 2016. Disponível em <https://www.rockefellerfoundation.org/report/situating-next-generation-impact-measurement-evaluation-impact-investing/>. Acesso em 10 jan. 2019.

RESENDE, Fabrício Contato Lopes. Controle de resultados e avaliação de desempenho nas novas parcerias da Administração Pública com entidades sem fins lucrativos. *In*: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. (org.). **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 247-261.

REZENDE, Conceição Aparecida Pereira. O modelo de gestão do SUS e as ameaças do Projeto Neoliberal. *In*: BRAVO, M. I. S. *et al.* (org.). **Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a Saúde**. Rio de Janeiro: Rede Sirius/Adufrj-SSind, 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, n. 3, 2002.

ROMZEK, B. S.; JOHNSTON, J. M. State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability. **Public administration review**, v. 65, n. 4, 2005.

ROZBICKA, P.; SPOHR, F. Interest groups in multiple streams: specifying their involvement in the framework. **Policy Sciences**, v. 49, n. 1, 2016.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Oxford: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. *In*: SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SALAMON, Lester M. Government-nonprofit relations from an international perspective. In: BORIS, E.; STEUERLE, C. E. (org.). **Nonprofits and government: collaboration and conflict**. 2. ed. Washington: The Urban Institute Press, 2006. p. 399-435.

SALINAS, N. S. C. **Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor**, 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Modelos de controle das parcerias entre Estado e entidades do terceiro setor e desenho institucional das políticas públicas. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, v. 7, n. 14, 2013.

SATO, H. The advocacy coalition framework and the policy process analysis: The case of smoking control in Japan. **Policy Studies Journal**, v. 27, n. 1, 1999.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Comentários sobre a convivência do controle de resultados e de meios nas parcerias voluntárias: uma análise a partir da Lei Federal nº 13.019/2014. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, v. 8, n. 16, 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, 2009.

SIMON, Herbert A. **Models of Man: Social and Rational**. New York: Wiley, 1957.

SIMON, Herbert A. **Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations**. The Free Press, 1947.

SIMON, Herbert A. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. **American Political Science Review**, v. 79, n. 2, 1985.

SOTIROV, M.; WINKEL, G. Toward a cognitive theory of shifting coalitions and policy change: linking the advocacy coalition framework and cultural theory. **Policy Sciences**, v. 49, n. 2, 2016.

SOUZA, A. C. A.; COSTA, N. R. Collective action and veto players in public policy: the sanitation policy in Brazil (1998-2002). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 8, 2011.

SOUZA, A. C. A.; COSTA, N.R. Collective action and veto players in public policy: the sanitation policy in Brazil (1998-2002). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 8, 2011.

SOUZA, L. M. Terceiro setor e Poder Público: participação, colaboração e controle. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, v. 7, n. 14, 2013.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle estatal das transferências de recursos públicos para o terceiro setor**. 2009. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

STORTO, P. R.; REICHER, S. C. Elementos do direito do terceiro setor e o marco regulatório das organizações da sociedade civil. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 29, n. 2, 2014.

STORTO, Paula Raccanello. A incidência do direito público sobre as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. *In*: DI PIETRO, M. S. Z. (org.). **Direito privado administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

SWISS, James E. A framework for assessing incentives in results-based management. **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, 2005.

TREZZA, Valéria Maria. **O termo de parceria como instrumento de relação público-privado sem fins lucrativos: o difícil equilíbrio entre flexibilidade e controle**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

VALLE, V. L. Terceiro Setor e parcerias com a Administração Pública: desafios ao controle das OS e OSCIPs. **Revista de Direito do Terceiro Setor**, v. 2, n. 4, 2008.

VIANA, Luna Bouzada Flores. **Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da transposição**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, n. 2, 1974.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. **Handbook of Practical Program Evaluation**. John Wiley & Sons, 2004.

APÊNDICE I

APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE ANÁLISE – DOCUMENTOS QUADRO 7 E NAS TRANSCRIÇÕES DAS ENTREVISTAS DA SEGUNDA ETAPA - MAPEAMENTO DE CRENÇAS - DISPONÍVEL NO LINK DE ACESSO ABERTO:

https://docs.google.com/document/d/1n_QHXh_BVCBYoV1gZSrn7VOLJW2oc40U1VyBi0Ld_W0/edit?usp=sharing