



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E  
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

ESTEYSE GLENAISE SANTANA CARNEIRO

**PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR NO DISTRITO  
FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO À LUZ DA  
TEORIA DA AGÊNCIA**

Brasília  
2021

ESTEYSE GLENAISE SANTANA CARNEIRO

**PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR NO DISTRITO  
FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO À LUZ DA  
TEORIA DA AGÊNCIA**

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

Brasília  
2021

## TERMO DE APROVAÇÃO

ESTEYSE GLENAISE SANTANA CARNEIRO

### PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR NO DISTRITO FEDERAL: UMA AVALIAÇÃO À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília. A candidata foi considerada \_\_\_\_\_ pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira  
Orientador

---

Prof. Dr. Antônio Nascimento Júnior  
Examinador

---

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Júnior  
Examinador

Brasília, 17 de junho de 2021.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo conforto nas horas difíceis.

Aos meus familiares, especialmente minha mãe Teresa, pela compreensão, cuidado e carinho permanentes.

Aos meus amigos e amigas que me apoiaram, incentivaram e auxiliaram em diversos momentos e em diferentes atividades. Obrigada pela compreensão com minhas ausências prolongadas, por acreditarem em meu potencial, mesmo quando eu própria duvidava.

À alcateia querida, obrigada por me ouvir, me apoiar e me corrigir, pelas palavras amigas, pelos abraços, pelos conselhos e, acima de tudo, por não desistirem de mim.

Aos colegas do mestrado, pelo esforço em compartilhar os conhecimentos.

À UnB e a seu corpo docente, especialmente ao meu orientador, professor doutor Jorge Madeira Nogueira, por ampliar meus horizontes.

Aos colegas de trabalho, pela compreensão e esforço em colaborar com esta pesquisa.

Ao Governo do Distrito Federal, pelo apoio financeiro na realização deste mestrado.

A quem se foi e liberou espaço para o novo.

A quem permaneceu ao meu lado e demonstrou lealdade.

A quem chegou pra somar esforços e multiplicar alegrias.

Às dificuldades, malezas e sofrimentos individuais e coletivos por me fortalecerem e despertarem a minha capacidade de superação.

*A mente humana é uma coisa incrível. Ela pode conceber a magnificência do firmamento e as complexidades dos componentes básicos da matéria. Porém, toda mente necessita de uma fagulha para atingir seu pleno potencial. A centelha da curiosidade e da dúvida.*

Stephen Hawking

## RESUMO

O terceiro setor é a parcela dos entes econômicos que está separada do Estado e do mercado, cujas atividades são focadas na oferta de bens públicos. Por seu caráter voluntário e não lucrativo, os recursos do setor são garantidos por meio de parcerias com o mercado ou com o governo. Há uma crescente responsabilidade do setor na oferta de serviços públicos com financiamento estatal, embora este modelo de parceria seja antigo. No entanto, a pesquisa sobre esse relacionamento no Brasil ainda tem esforços pontuais, com foco temático disperso e permanecem muitas lacunas. É preciso analisar aspectos práticos e teóricos da aplicação desse modelo à realidade brasileira, especialmente com o advento do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que alterou o foco do controle de meios para o controle de resultados. A norma vigente é aplicável a todos os entes federativos e prevê mecanismos para seleção, monitoramento, incentivos e sanções que dialogam com a Teoria da Agência. Essa lente teórica foi pensada para o mercado, mas pode ser aplicada a toda relação em que o Principal (governo) delega tomada de decisões ao Agente (terceiro setor), uma vez que mesmo com um Agente altruísta, não é possível eliminar os problemas de agência, especialmente o desalinhamento de interesses e a assimetria informacional (seleção adversa e risco moral). Este estudo visa analisar a regularidade e a consistência da atuação preventiva e saneadora da Administração Pública, por meio de seus burocratas e sob a luz da teoria da agência, quanto à seleção, controle e fiscalização das parcerias entre a política de assistência social distrital e o terceiro setor. Foram utilizados dados disponíveis no Mapa das Organizações da Sociedade Civil, do Censo Suas, dos sítios eletrônicos do Governo do Distrito Federal e da Secretaria de Desenvolvimento Social, dos processos eletrônicos dos ajustes e ainda dados sociodemográficos do IBGE e da Codeplan. Verificou-se que essas parcerias são uma relação de agência, pois os partícipes são racionais e há um ato de delegação. Quanto aos problemas de agência, observou-se que as ações do Agente não estão completamente alinhadas aos interesses do Principal. Há recentes esforços de prevenção à seleção adversa, mas a imperfeição na oferta reduz a potencial concorrência. Os procedimentos de prevenção ao risco moral mostram-se burocratizados, com grande volume de instrumentais, elevando os custos de demonstração para o Agente e de monitoramento para o Principal, alçando os custos de agência da relação.

Palavras-chave: Terceiro setor. Teoria da Agência. Assistência social. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

## ABSTRACT

The third sector is the portion of economic entities that is separate from the government and the market, whose activities are focused on the provision of public goods. The sector's funds are guaranteed through partnerships with the market or with the State, due to their voluntary and non-profit nature. There is an increasing on the third sector's responsibility of in the provision of public services, with state funding, although this partnership model is old. However, researches about this relationship in Brazil still has only specific efforts, with a dispersed thematic focus and many gaps. It is necessary to analyze practical and theoretical aspects of the application of this model to the Brazilian reality, especially with the advent of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations, which changed the focus from the control of means to the control of results. The current rule is applicable to all federative entities and provides mechanisms for selection, monitoring, structures of incentives and sanctions that interchanges with the Agency Theory. This theoretical basis was designed for the market, but it can be applied to any relationship in which the Principal (government) delegates decision-making to the Agent (third sector), since even with an altruistic Agent, it is not possible to eliminate the problems of agency, especially the different interests and informational asymmetry (adverse selection and moral hazard). This study aims to analyze the regularity and the consistency of preventive and measure performance of the Public Administration, through its bureaucrats and under the view of the Agency's Theory, regarding the selection, control and inspection of the partnerships between the district social assistance policy and the third sector. In this study, data available on the Map of Civil Society Organizations, on the Social Assistance Unified System Census, the websites of the Government of the Federal District and the Social Development Secretariat, of the electronic processes' adjustment and also sociodemographic data, were used. It was found that these partnerships are an agency relationship, because the participants are rational and there is an act of delegation. About the agency problems, it was noted that the Agent's actions are not fully aligned with the Principal's interests. Despite the provision of promoting and endorsing, it was found that such mechanisms are not being used effectively. There are recent efforts to prevent adverse selection, but the imperfect markets reduces potential competition. The procedures for the prevention of moral hazard are bureaucratic, with a large volume of instruments, increasing the bonding costs for the Agent and of monitoring costs for the Principal, raising the agency costs of the relationship.

Keywords: Third sector. Agency Theory. Social assistance. Regulatory Framework for Civil Society Organizations.

## LISTA DE ABREVIATURAS

Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
AS	Assistência Social
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capex	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCS	Conselho Comunidade Solidária
CF	Constituição Federal
CGDF	Corregedoria Geral do Distrito Federal
CG	Comissão Gestora
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional do Serviço Social
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CS	Comissão de Seleção
DF	Distrito Federal
DODF	Diário Oficial do Distrito Federal
FAS-DF	Fundo de Assistência Social do Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
Gife	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MOSC	Mapa das Organizações da Sociedade Civil
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
ONGs	Organizações não Governamentais

Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSC	Organização da Sociedade Civil
OS	Organizações Sociais
P-A	Principal-Agente
PAS	Política de Assistência Social
PCS	Programa Comunidade Solidária
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPPs	Parcerias Público Privadas
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Plano de Trabalho
RA	Região Administrativa
Rebraf	Rede Brasileira de Entidades Filantrópicas
Ride	Região Integrada de Desenvolvimento
RIM	Relatório Informativo Mensal
RTA	Relatório Técnico de Acompanhamento
RTMA	Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação
RVT	Relatório de Visita Técnica
Sedes	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SSF	<i>SystematicSearchFlow</i>
Suas	Sistema Único de Assistência Social
TC	Termo de Colaboração
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Agencificação nas relações do governo com o terceiro setor.....	52
Figura 2 – Modelo da teoria da agência aplicada às parcerias entre governo e terceiro setor.....	53
Figura 3 – Mapa das relações entre governo e organizações da sociedade civil no Brasil.....	64
Figura 4 – Nuvem de palavras com títulos e subtítulos.....	77

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número e percentual de publicações por ano.....	78
Gráfico 2 – Evolução quantitativa das OSCs no DF.....	90
Gráfico 3 – Número de trabalhadores por OSC de AS que integram o Suas-DF.....	92
Gráfico 4 – Evolução da despesa liquidada do GDF com OSCs.....	98
Gráfico 5 – Evolução da despesa liquidada do FAS-DF com OSCs.....	99
Gráfico 6 – Valor médio das transferências para OSCs.....	100
Gráfico 7 – Evolução das transferências federais para OSCs do DF.....	101
Gráfico 8 – Data da liberação do repasse, considerando a data prevista de realização da despesa.....	115
Gráfico 9 – Número de gestores titulares desde a celebração.....	127
Gráfico 10 – Tempestividade da entrega dos relatórios de acompanhamento da parceria.....	130
Gráfico 11 – Número de parcerias por gestor.....	131
Gráfico 12 – Número de visitas por OSC entre março/2019 e fevereiro/2020.....	133

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Teorias econômicas sobre o terceiro setor.....	23
Quadro 2 – Análise da regulamentação do MROSC no DF.....	85
Quadro 3 – Sistema de Monitoramento adotado pela PAS distrital.....	129

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de publicações e de instituições do terceiro setor por regiões do Brasil.....	78
Tabela 2 – Participação das OSCs de assistência social no DF.....	91
Tabela 3 – Trabalhadores em OSCs no DF.....	91
Tabela 4 – Participação das OSCs de assistência social no Suas-DF.....	93
Tabela 5 – Incidência de OSCs de AS e do Suas-DF.....	95
Tabela 6 – Valores <i>per capita</i> destinados à OSCs integrantes do Suas.....	103
Tabela 7 – Editais de chamamento público e trabalho da Comissão de Seleção.....	122

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 TERCEIRO SETOR – BASES CONCEITUAIS PARA A PARCERIA COM O GOVERNO</b> .....	22
1.1 Caracterização do terceiro setor e sua evolução no tempo.....	24
1.1.2 Conceito e características do terceiro setor .....	27
1.2 As parcerias no terceiro setor.....	29
1.2.1 Parcerias entre o terceiro setor e o governo .....	31
1.3 Avaliações de desempenho no terceiro setor.....	34
<b>2 TEORIA DA AGÊNCIA: MOLDURA ANALÍTICA</b> .....	38
2.1 O modelo básico da Teoria da Agência.....	38
2.2 Problemas de agência.....	40
2.2.1 Desalinhamento de interesses .....	41
2.2.2 Assimetria informacional .....	42
2.2.3 Distinta tolerância ao risco e no horizonte de planejamento .....	424
2.2.4 Competência limitada.....	44
2.2.5 Enfrentamento dos problemas de agência.....	45
2.3 Críticas à Teoria da Agência .....	46
2.4 Relação Principal-Agente no setor público.....	48
2.5 Relação Principal-Agente no terceiro setor .....	50
2.6 Teoria da Agência nas parcerias entre o Estado e o terceiro setor: modelo .....	51
<b>3 PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR NO BRASIL</b> .....	55
3.1 Histórico da relação Estado-terceiro setor no Brasil.....	55
3.2 As OSCs e a assistência social.....	64
3.3 O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: novos rumos para as parcerias.....	67
3.3.1 Agentes públicos e as parcerias com o terceiro setor no Brasil .....	72

3.4 O tratamento das parcerias entre Estado e terceiro setor na literatura acadêmica brasileira.....	74
4 PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL.....	81
4.1 A assistência social no DF .....	82
4.2 Regulamentação e regulação das parcerias no DF e na assistência social.....	83
4.2.1. A regulamentação do MROSC no DF .....	84
4.2.2 A regulamentação do MROSC na assistência social .....	88
4.3 O Distrito Federal e as Organizações da Sociedade Civil em números: um panorama das parcerias.....	89
4.3.1 Custos orçamentários das parcerias com o terceiro setor.....	96
4.4 O terceiro setor no DF: Principais Resultados e desafios .....	96
5 RELAÇÃO PRINCIPAL-AGENTE: uma perspectiva das parcerias com o terceiro setor na assistência social do DF.....	1068
5.1 Termos de colaboração na PAS do DF: uma relação de agência?.....	108
5.2 Problemas de agência nos Termos de Colaboração e os mecanismos de prevenção e saneamento .....	110
5.2.1 Desalinhamento de interesses .....	110
5.2.1.1 Sanções e incentivos.....	112
5.2.1.2 Pactuação de resultados esperados como mecanismo de alinhamento.....	116
5.2.2 Assimetria informacional .....	118
5.2.2.1 Seleção adversa e os mecanismos <i>ex ante</i> .....	119
5.2.2.2 Risco moral e mecanismos <i>ex post</i> .....	124
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	135
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	1359
ANEXO I - Legislação Relacionada à Pesquisa .....	153
ANEXO II - Termos de Colaboração celebrados pela PAS Distrital para oferta de serviços socioassistenciais.....	157

## INTRODUÇÃO

O terceiro setor é o setor separado do mercado e do governo por suas características voluntárias e não lucrativas. Ele não conta com fontes de financiamento advindas do lucro, como o mercado, ou das contribuições compulsórias, como o Estado. Com isso, a manutenção de suas atividades depende de parcerias que envolvam a transferências de recursos, seja com o mercado, seja com o governo. A parceria com o terceiro setor é apresentada como uma opção de responsabilidade social para o mercado e como uma alternativa econômica, efetiva, eficaz e eficiente para a oferta de políticas públicas pelo governo. Com isso, o terceiro setor tem sido relevante implementação e ampliação da oferta de bens públicos, cuja oferta pode ser deficiente por falha de mercado.

Entretanto, conforme destaca Hamada (2016), a celebração de parcerias com o setor não é garantia de eficiência da atuação estatal e não evita que interesses escusos afetem o uso dos recursos públicos. A Teoria da Agência pode fornecer uma base teórica e conceitual para a análise da governança dessas parcerias: engloba relações de delegação, em que um Principal (governo) delega tomada de decisão ao Agente (Organizações da Sociedade Civil – OSCs). O caráter altruísta do terceiro setor não é suficiente para evitar os problemas de agência, pois mesmo com a preocupação com o bem-estar dos outros, comportamento do Agente ainda pode não ser o desejado pelo Principal (JENSEN, 1994). Os incentivos, dispositivos de monitoramento, vínculo e outras formas de controle social são contratualmente estabelecidas para tentar minimizar os problemas de agência (SHAPIRO, 2005).

No Brasil, o relacionamento entre Estado e terceiro setor data dos primórdios da nação, com pouca separação entre as esferas públicas e privadas. No entanto, foi a partir da década de 1990, com a Reforma de Estado as relações entre governo e terceiro setor foram progressivamente ampliadas, com crescente transferência de execução de políticas públicas para o terceiro setor, mediante financiamento público. A presença desses ajustes é notória nas mais diferentes políticas públicas, refletindo a diversidade de atuação dessas organizações.

Dentre esses campos de ação, destaca-se a atuação do terceiro setor na Política de Assistência Social (PAS). No Brasil, a oferta de serviços públicos para os mais vulneráveis sempre dependeu da atuação das OSCs. Com a Constituição

Federal (CF) de 1988, a assistência social é reconhecida como um direito social para todos que dela precisam, mas a mesma normativa reconhece a importância da participação da sociedade civil nesta oferta. Com o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a participação da sociedade civil foi estimulada, seja nos Conselhos de Assistência Social, seja por meio das OSCs que ofertam serviços socioassistenciais mediante financiamento público.

Apesar de consolidado, o modelo de parcerias entre governo e terceiro setor no Brasil carecia de um arcabouço jurídico organizado. Sua regulação estava dispersa em diversas normas, e com predominância do convênio como instrumento de parcerias. Isso resultava em insegurança jurídica e problemas na gestão dessas parcerias, como um acompanhamento insuficiente da eficácia das ações realizadas (LOPES, 2019). Esse cenário resultou em pressões para que se estabelecesse um novo modelo legislativo para as parcerias.

A Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelece diretrizes gerais o relacionamento entre governo e OSCs, impondo novos procedimentos, critérios e parâmetros para a seleção, fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias. As parcerias atualmente vigentes na PAS distrital são regidas pelo MROSC, bem como pelo Decreto 37.843, de 13 de dezembro de 2016, que regulamenta a lei no Distrito Federal (DF) e pela Portaria 91, de 30 de dezembro de 2020, redigida pela Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes).

Essa norma enfatiza o papel dos burocratas, cuja atuação deve garantir que a seleção, acompanhamento e avaliação das parcerias sejam realizados em conformidade com as regras vigentes. Essa tríplice ação do burocrata está em conformidade com os três mecanismos de controle da relação de agência sugeridos por Eisengard (1985): a seleção, o acompanhamento sistemático das ações e a medição de resultados. A presente pesquisa foca na atuação da Comissão de Seleção (CS) e do gestor da parceria, que lidam continuamente e diretamente com a seleção, fiscalização e controle do Termo de Colaboração (TC), podendo colaborar para a criação da confiança na relação e para mitigar problemas de agência.

Nesse contexto, o problema de pesquisa concentra-se na seleção, fiscalização e controle de parcerias entre a política de assistência social distrital e OSCs, disciplinadas pelo MROSC, para oferta de serviços socioassistenciais, como estratégia para ampliação da capilaridade e do alcance da política pública.

Para analisar os TC vigentes na PAS distrital ante a teoria da agência, é necessário considerar que as premissas básicas da teoria estão presentes nos contratos firmados. Com isso, foi levantada a **primeira hipótese de pesquisa: os ajustes firmados podem ser considerados uma relação de agência, pois os partícipes são racionais e é possível identificar um ato de delegação.**

Neste sentido, é importante investigar o uso de instrumentos gerenciais pelos burocratas estatais na busca de identificar as melhores organizações para a celebração de acordos, bem como para garantir que estas atuem no interesse do Estado. Assim, foi levantada **outra hipótese: a atual sistemática de seleção, controle e fiscalização das parcerias adotada pela burocracia elimina a seleção adversa, o desalinhamento de interesses e o risco moral.**

O estabelecimento das hipóteses baseou-se no MROSC, segundo o qual a parceria entre governo e terceiro setor será regida por contratos formalmente celebrados. Considerando estes pressupostos, o estudo visa responder à seguinte pergunta de pesquisa: **os mecanismos de seleção, controle e fiscalização adotados nos Termos de Colaboração são suficientes para prevenir e sanear seleção adversa, desalinhamento de interesses e risco moral?**

Para responder à questão, o estudo tem como objetivo geral analisar a regularidade e a consistência da atuação preventiva e saneadora da administração pública, por meio de seus burocratas e à luz da teoria da agência, quanto à seleção, controle e fiscalização de parcerias entre a PAS distrital e as OSCs.

Para que o estudo atinja seu objetivo geral, faz-se necessário cumprir os seguintes objetivos específicos:

- a) apresentar um panorama dos estudos em administração e economia sobre a parceria entre o Estado e o terceiro setor no Brasil, identificando lacunas existentes;
- b) analisar a regulamentação e regulação das parcerias no DF, em especial na PAS, visando analisar a aderência destas à norma federal;
- c) colaborar para um melhor entendimento do perfil e da atuação do terceiro setor distrital, sobretudo das organizações que atuam na política de assistência social;
- d) identificar as condições básicas da relação de agência nos TCs vigentes na política de assistência social distrital;
- e) analisar o uso de instrumentos gerenciais pela burocracia para prevenção e saneamento de problemas de agência (desalinhamento de interesses e assimetria informacional).

## **Justificativa e relevância**

O advento do MROSC trouxe novas oportunidades de pesquisa para o relacionamento entre governo e terceiro setor. Essas possibilidades são ampliadas quando consideradas as especificidades regional/local, pois implica a possibilidade de compreender de forma mais detalhada a execução da parceria. Com isso, a análise da aplicação do MROSC em âmbito distrital pode indicar o nível de aderência das práticas locais ao previsto na legislação. Isso possibilita a reflexão sobre os desafios e potencialidades do modelo, colaborando para a um entendimento e aperfeiçoamento das práticas adotadas.

A literatura aponta que, apesar da expansão do modelo de parcerias em aspectos legislativos e administrativos, ainda existe a necessidade de construção teórica e conceitual que auxilie a compreensão dos processos envolvidos nestas formas sociais e gerenciais, aplicadas ao contexto brasileiro (BAIÃO, PECI e COSTA, 2015). Analisar as relações de parceria na PAS distrital sob a lente teórica da relação P-A, pode trazer pistas sobre como essa natureza cada vez mais interativa e complexa dos arranjos de gestão funciona, bem como de alternativas de identificação e enfrentamento de problemas existentes.

Ademais, além da mera constatação dos problemas de agência e dos esforços dos burocratas na prevenção e saneamento destes, a pesquisa poderá fornecer importantes subsídios para futuras intervenções que tenham como objetivo o aperfeiçoamento das parcerias entre governo e OSCs.

## **Métodos e Procedimentos**

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental sobre o tema, em que foram revistos os fundamentos acerca do terceiro setor e da teoria da agência. Também buscou-se identificar as características, a evolução histórica e a legislação aplicada às parcerias entre governo e terceiro setor no Brasil e no DF.

Para alcançar os objetivos específicos, a pesquisa foi desenvolvida em quatro fases, que envolviam pesquisa documental, com análise de dados secundários:

a) revisão sistemática sobre o campo de pesquisa de relacionamento entre o Estado e o terceiro setor no Brasil, focando em nacionais periódicos de administração e economia, que tenham classificação Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento

de Pessoal de Nível Superior (Capes)  $\geq$  B2;

b) levantamento de normas regulamentadoras das parcerias entre governo e terceiro setor no DF e na assistência social, com leitura e análise integral do texto, analisando a aderência destes textos à legislação federal, bem como eventuais inovações existentes, que trarão impacto direto sobre a execução das parcerias;

c) análise de aspectos quantitativos, qualitativos das OSCs distritais, bem como dados de transferências de recursos públicos para as OSCs, destacando-se aquelas que atuam na PAS. Foram utilizados dados disponíveis no Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC), do Censo Suas, e ainda dados sociodemográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). Demonstra-se a evolução quantitativa dessas organizações, além de uma análise do papel delas no mercado de trabalho distrital. Também serão apresentados dados que permitem entender o perfil e a distribuição geográfica dessas OSCs considerando o nível de desenvolvimento humano e de renda das Regiões Administrativas (RAs) do DF.

As informações de transparência disponíveis no sítio oficial do Governo do Distrito Federal (GDF) permitiram acesso aos dados de transferências distritais e do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS-DF) e os dados das transferências federais foram extraídos do MOSC. A literatura aponta que as informações sobre as parcerias celebradas em âmbito subnacional são de difícil identificação e interpretação, pela ausência de uma plataforma de disponibilização de dados e linguagens unificadas que facilitem a análise deles (LOPEZ, 2018). Essa dificuldade também foi encontrada nesta pesquisa, pois foi necessário trabalhar com bases de dados diferentes, com dados desconexos e nomenclaturas destoantes;

d) análise dos dados dos TCs vigentes na PAS distrital, extraídos dos processos de acompanhamento das parcerias disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), do sítio eletrônico da Sedes e do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF). A análise documental foi realizada por meio de leitura e análise, com codificação e organização dos dados (CHARMAZ, 2009), permitindo identificar quais dados disponíveis no material empírico dialogam ou não com a lente teórica escolhida. Tal análise deu-se por meio da verificação dos seguintes documentos:

- i. Editais de Chamamento Público;
- ii. Atas das reuniões da comissão de seleção;
- iii. Planos de Trabalho aprovados e/ou em fase de aprovação;

- iv. Termo de Colaboração e eventuais Termos Aditivos, bem como a publicação do extrato a ele referente;
- v. Ordem de serviço para indicação de gestores;
- vi. Pareceres Técnicos – Relatório Execução do Objeto;
- vii. Relatório Técnico de Visita *In Loco* do período de março/2019 a fevereiro/2020;
- viii. Relatórios Técnicos de Acompanhamento dos gestores do período de outubro/2019 a setembro/2020;
- ix. Relatórios Técnicos de Monitoramento e Avaliação;
- x. Ordens bancárias do período de outubro/2019 a setembro/2020.

Ressalta-se que o levantamento de dados se tornou uma tarefa hercúlea, uma vez que mesmo informações públicas estão desorganizadas, desatualizadas, incompletas ou até mesmo inexistentes. Isso ocorre pois não há plataforma eletrônica pública, em que as parcerias pudessem ser acompanhadas por qualquer interessado, descumprindo o disposto no MROSC. O acesso aos autos eletrônicos deu-se pelo fato de que a pesquisadora é servidora da carreira pública de assistência social. Verificou-se também que os dados anteriores ao uso do SEI (em novembro/2017) não foram integralmente incluídos nos autos. Além disso, a nomenclatura dos documentos varia de um processo a outro, prejudicando a identificação dos dados.

Essa dificuldade de acesso ou até a insuficiência e inexistência de dados sobre as parcerias em entes subnacionais é apontada por Lopez (2018) como um dos grandes gargalos para a pesquisa sobre a atuação das OSCs na execução de políticas públicas. Essa é uma limitação da pesquisa, podendo ter impactado a qualidade e a quantidade de dados coletados, mas, considerando as justificativas já apontadas, a análise das informações disponíveis é relevante.

O resultado do processo de pesquisa deste estudo foi estruturado em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Nesta introdução, foram apresentados os objetivos da pesquisa, o problema de pesquisa e os métodos e procedimentos adotados. O Capítulo 1 apresenta a pesquisa bibliográfica sobre o terceiro setor, focando em aspectos teóricos, históricos e conceituais. No Capítulo 2, continua a pesquisa bibliográfica, focando na teoria da agência e nos problemas a ela relacionados, apresentando o modelo teórico que será utilizado nesta pesquisa.

Já no Capítulo 3, apresenta-se um panorama do terceiro setor brasileiro, com aspectos históricos e legislativos, além de uma análise da pesquisa sobre o tema no Brasil. Não é pretensão do capítulo representar uma sequência temporal evolutiva das

OSCs, mas ilustrar as formas como o relacionamento dessas entidades com o governo é caracterizado por movimentos de maior e menor proximidade, de acordo com os posicionamentos políticos e institucionais variam entre cooperação e enfrentamento. Também será apresentada a revisão sistemática de literatura realizada, de forma possibilitar a visualização de um panorama geral da produção nacional acerca da relação entre o governo e o terceiro setor.

O Capítulo 4 traz uma pesquisa documental que possibilitou o detalhamento da regulação e regulamentação das parcerias com o terceiro setor no DF, além de dados do perfil das OSCs e das transferências federais e distritais para OSCs, destacando-se as de assistência social.

Por fim, o Capítulo 5 visa analisar, à luz da teoria da agência, os Termos de Colaboração (TCs) celebrados entre a PAS distrital e OSCs para oferta de serviços socioassistenciais tipificados, focando na atuação dos burocratas de médio escalão envolvidos na seleção, controle e fiscalização dessas parcerias. Analisar a atuação desses burocratas pode fornecer pistas sobre como os mecanismos de prevenção e saneamento previstos no MROSC estão sendo aplicados no contexto específico das Sedes, e se eles dialogam com a teoria da agência.

## **1 TERCEIRO SETOR – BASES CONCEITUAIS PARA A PARCERIA COM O GOVERNO**

O terceiro setor tem sido alvo de crescente interesse acadêmico, político e social. Brandsen e Pestoff (2006) apontam que uma das razões para esse interesse é a ampliação da importância desse setor na prestação de serviços públicos. No entanto, essas organizações não são recentes na sociedade civil. Salamon (1998) cita como exemplo a “primeira fundação japonesa moderna, a Sociedade da Gratidão, que foi estabelecida em 1829, cerca de um século antes da primeira fundação norte-americana” (SALAMON, 1998, p. 10). Já Alexander (2010) informa que, na Europa, muitas escolas, hospitais e serviços assistenciais foram originalmente criados por organizações voluntárias e não lucrativas.

Apesar de bons esforços para estudar o terceiro setor, ele permanece comparativamente subteorizado, enquanto o Estado e o Mercado apresentam quadros teóricos bem delineados (CORRY, 2010). O estudo desse setor é realizado em diferentes áreas, como economia, assistência social, administração pública e direito, uma vez que nenhuma disciplina parece oferecer respostas para todos os questionamentos acerca do terceiro setor (BUSHOUSE, 2017).

Em termos econômicos, apesar de um número crescente de pesquisas, não há um consenso na literatura sobre a origem e o papel dessas organizações na economia local e global. O Quadro 1 apresenta algumas das teorias econômicas mais relevantes que buscam explicar a origem do terceiro setor. Ele demonstra que não há um padrão teórico estabelecido e unânime. Há pesquisas mais recentes que apresentam outros pontos de vista, evidenciando que o campo teórico do Terceiro Setor ainda está em construção. Como exemplo, temos a pesquisa de Aligica (2015), que apresenta uma perspectiva inspirada na teoria austríaca, com críticas à economia neoclássica convencional e ênfase nos esforços e incentivos para cooperação e coordenação social simbiótica. Também temos Van Puyvelde e Brown (2016), que testaram empiricamente várias teorias e suas hipóteses, de forma a verificar se estão de acordo com a real densidade das organizações do Terceiro Setor, e encontraram inconsistências, o que os levou a sugerir uma ampliação da teoria das partes interessadas.

**Quadro 1 – Teorias econômicas sobre o terceiro setor**

Teoria	Principais autores	Explicações para a existência do terceiro setor
Teoria dos Bens Públicos	Weisbrod (1975); Kingma (1997).	Com um enfoque no lado da demanda, a teoria afirma que o terceiro setor ofereceria uma solução para a provisão de bens públicos, em contextos de falhas de governo e de mercado (preferências heterogêneas e problema do <i>free rider</i> , respectivamente).
Teoria da Falha de Contrato	Hansmann (1980).	Em cenários com assimetria de informação e dificuldades de monitoramento, consumidores prefeririam comprar produtos e serviços do terceiro setor, pois, por não buscar o lucro, as organizações seriam menos propensas ao comportamento oportunista. Assim, as organizações do terceiro setor seriam necessárias para atender à demanda por bens de confiança.
Teoria da Interdependência	Salamon (1987); Salamon e Anheier (1998); Salamon e Toepler (2015).	Apoiada no conceito de falhas voluntárias e de governo de terceiros, essa teoria estabelece que o terceiro setor não é residual, mas surge da capacidade de rápida mobilização de recursos individuais para fins públicos. Para esses teóricos, as fraquezas do setor voluntário correspondem bem aos pontos fortes do governo, e a atuação interdependente é essencial no Estado moderno.
Teoria dos Empreendedores Sociais	Rose-Ackerman (1996); Young (2000).	Nessa visão, organizações do terceiro setor surgem pelo lado da oferta, quando empreendedores buscam (por razões éticas, religiosas, ou ideológicas) maximizar retornos não monetários, com a criação e a sustentação de valor social.
Teoria do Bem-Estar	Huber, E.; Ragin, C; Stephens, J. D. (1993); Myles e Quadagno (2002).	Essa teoria vê o terceiro setor como residual, um mecanismo moderno para lidar com problemas sociais resultantes da expansão do mercado e da incapacidade do estado e de instituições tradicionais (como a família) em lidar com populações vulneráveis. Essas organizações seriam a ampliação do aparato burocrático estatal no bem-estar.
Teoria das Origens Sociais	Salamon e Anheier (1998).	Essa teoria defende que são as condições sociais, históricas e econômicas que definem o surgimento e a densidade do terceiro setor em cada país. Delimitam os modelos liberal, social-democrata, corporativista e estatista para explicar o nível de atividade do setor.
Teoria das Partes Interessadas	Ben-ner e Van Hoomissen (1991).	As organizações do terceiro setor são criadas pelas partes interessadas, de forma a controlar a oferta (qualidade e quantidade), eliminando a assimetria informacional. Assim, elas podem resolver melhor que mercados e governos o fornecimento de bens coletivos e de confiança.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas referências indicadas no Quadro 1.

Independentemente de a teoria existente ser suficiente para explicar as origens e os papéis do Terceiro Setor, é importante entender como esse grupo de organizações se fez cada vez mais presente e relevante nas sociedades modernas.

O interesse acadêmico pelo tema coincide com o período de crescente importância da sociedade civil. O termo “Terceiro Setor” aparece pela primeira vez na literatura acadêmica no início da década de 1970, no texto “*The third sector and domestic missions*” (ETZIONI, 1973). Para o autor, toda organização que não fosse

guiada pela lógica de mercado orientada ao lucro nem obedecesse a uma cadeia de comando burocrática ligada ao governo, pela argumentação do autor, faria parte de uma “terceira” alternativa: o Terceiro Setor. Essas instituições trariam possibilidades de eliminar a ineficiência estatal e aumentar a eficácia dos serviços públicos, desqualificando o Estado como garantidor da efetivação das políticas públicas e sociais (FISCHER e FALCONER, 1998).

Também é importante considerar que as pesquisas sobre o terceiro setor no têm crescido progressivamente. Bushouse (2017) lista alguns periódicos científicos dedicados, total ou parcialmente, a publicar sobre o tema. Também aponta um crescimento da oferta de programas acadêmicos voltados para a pesquisa no terceiro setor: o primeiro foi criado na década de 1980 e atualmente há cursos em diferentes níveis em cerca de 260 universidades (BUSHOUSE, 2017, p. 55). A autora aponta ainda que os principais temas de pesquisa sobre o terceiro setor são as origens das organizações sem fins lucrativos; as motivações de doação voluntária de tempo e recursos; e relacionamentos entre o governo e as organizações do terceiro setor. Este trabalho se concentra no último campo apontado pela autora.

### **1.1 Caracterização do terceiro setor e sua evolução no tempo**

O século XX foi palco de alternância de teorias econômicas que explicavam e conduziam a relação entre governo, mercado e sociedade. Até meados da década de 1930, era dominante o liberalismo *laissez-faire* da teoria neoclássica, que afirmava que as forças de mercado eram suficientes para promover bem-estar e desenvolvimento econômico. Essa teoria foi questionada a partir da Grande Depressão da década de 1930, quando o britânico John Maynard Keynes defendeu que o Estado deveria, ativamente, promover bem-estar social como forma de aumentar a demanda agregada, pois os mercados não teriam condições de funcionar perfeitamente em razão de suas falhas. Essa teoria orientou a atuação desenvolvimentista de governos por todo o mundo, caracterizando um Estado de Bem-Estar Social (provedor).

Apesar da difusão, o keynesianismo não era unânime entre os economistas. A Teoria da Escolha Pública foi, por muito tempo, a principal crítica teórica ao *welfare economics*. Diversos autores questionavam, já nas décadas de 1950 e 1960, a efetividade e os limites da intervenção estatal para corrigir as falhas de mercado, uma

vez que esse mesmo Estado estava propenso às falhas de governo. Pereira (1997) destaca que governos não conhecem as preferências dos cidadãos em relação aos bens públicos, nem podem avaliar corretamente os custos sociais de externalidades, afetando a eficácia das escolhas estatais.

A década de 1970 foi marcada por uma crise econômica que abalou a crença no desenvolvimentismo, ao mesmo tempo que fortaleceu a ordem econômica internacional neoliberal<sup>1</sup>. No período, ganha força o argumento de que a intervenção estatal era desnecessária e até mesmo indesejável. O neoliberalismo utiliza os argumentos de falhas de governo, desenvolvidos na Teoria da Escolha Pública para “apoiar o desenvolvimento dos mercados, com cada vez menos restrições de qualquer natureza, e ao mesmo tempo defender a redução da intervenção do Estado na economia” (PEREIRA, 1997, p. 439). O neoliberalismo apregoava que o mercado seria suficiente para ofertar serviços e produtos demandados pela sociedade. No entanto, logo ficou claro que, para a oferta dos chamados bens públicos, quando esses não eram suficientemente lucrativos para atrair agentes de mercado, mas para os quais existia efetiva demanda (ALEXANDER, 2010).

Os governos nacionais dos países em desenvolvimento, em especial latino-americanos, foram submetidos a exigências políticas e econômicas, com uma agenda de reformas que seriam necessárias para superação dos problemas sociais e econômicos, no que se convencionou chamar Consenso de Washington<sup>2</sup>. O crescimento exagerado do Estado passa a ser visto como a causa de rupturas, tornando-o excessivamente burocrático (com procedimentos complexos e demorados), dispendioso (alto custo das atividades estatais) e ineficaz (incapaz de alcançar os resultados esperados pela sociedade). Com a crescente pressão por redução da atuação direta do Estado em ações classificadas como não exclusivas de governo e por descentralização das atividades, o terceiro setor ganha destaque

---

<sup>1</sup> “Doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. (...) Atualmente, o termo vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação das forças de mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e até mesmo de alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa no mercado mundial.” (SANDRONI, 2002, p. 421)

<sup>2</sup> “Conjunto de trabalhos e resultado de reuniões de economistas do Fundo Monetário Internacional, do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e do Tesouro dos Estados Unidos realizadas em Washington D.C. no início dos anos 1990. Destas reuniões surgiram recomendações dos países desenvolvidos para que os demais, especialmente aqueles em desenvolvimento, adotassem políticas de abertura de seus mercados e o ‘Estado Mínimo’ (...)” (SANDRONI, 2002, p. 123)

(HOROCHOVSKI, 2003). Nesse cenário, atuação estatal na oferta de bens públicos foi reduzida em várias velocidades, com níveis correspondentes de envolvimento do Terceiro Setor em cada país (ALEXANDER, 2010).

Ressalta-se que, em países mais pobres, nos quais os recursos estatais eram ainda mais limitados, a oferta de bens públicos por essas organizações foi inicialmente financiada quase que na totalidade por agências internacionais, por meio dos programas de cooperação internacional (MAÑAS e MEDEIROS, 2012, p. 18). Dupuy, Ron e Prakash (2016) apontam que, nesses países, a captação interna de recursos para o setor é difícil, e esse apoio financeiro internacional foi uma maneira apropriada de estabelecer e fortalecer o Terceiro Setor doméstico, bem como de apoiar o trabalho local das OSCs internacionais. Os autores destacam ainda que, inicialmente, houve interesse dos governos locais nessa ajuda internacional às organizações que atuam localmente, uma vez que atuavam como um fator multiplicador dos esforços e orçamentos de prestação de serviços públicos.

Alguns autores consideram que a retirada do Estado do Bem-Estar criou as condições para as OSCs servirem como prestadoras de serviços públicos de que as comunidades precisam desesperadamente (ISMAIL, KAMAT, 2018). Também nesse contexto surge a *New Public Management* (NPM), que endossou os princípios de mercado para a gestão pública, resultando em transferência de muitos serviços considerados não exclusivos do Estado para empresas do mercado ou do Terceiro Setor (ALEXANDER, 2010).

Esse modelo ficou “conhecido como *Welfare Mix*, ou seja, uma gestão social em que as políticas públicas são executadas em parceria entre público e privado” (COSTA, 2016, p. 154). O papel do Estado, nessa visão, é garantir o bem público, mas é sobrecarregado e ineficiente; o mercado é eficiente, mas procura apenas maximizar o valor para o acionista. Assim, o Terceiro Setor representa uma melhor opção para suprir algumas demandas sociais, por unir o melhor dos dois mundos: eficiência e interesse público (ALEXANDER, 2010). A abordagem vê o Terceiro Setor como mais eficiente na prestação de serviços públicos do que os órgãos públicos e mais confiável do que empresas de mercado, nas quais o monitoramento é dispendioso (ANHEIER, LANG e TOEPLER, 2019). Atualmente, essas organizações são parceiras importantes dos governos, ainda que isso signifique uma gama diversa de relações que podem ser de parceria, cooperação, oposição ou mobilização contenciosa (LOPEZ e BUENO, 2012).

Estudos recentes apontam, no entanto, evidências de que a participação do Terceiro Setor tem progressivamente diminuído. Um estudo conduzido por Anheier, Lang e Toepler (2019) indicou uma erosão gradual do espaço quantitativa e qualitativamente ocupado por ele, apontando como causas o aumento da regulação, o desinteresse e/ou desconhecimento dos governos acerca da importância dessas organizações, ou mesmo o avanço do autoritarismo. Já Dupuy, Ron e Prakash (2016) apontaram que governos locais podem chegar a limitar a atuação das OSCs, temendo sua capacidade de mobilização da sociedade civil, priorizando a sobrevivência política em detrimento da ajuda, reputação internacional e conformidade com as normas.

Outros estudos indicam que a redução do espaço de atuação das OSCs não é indiscriminada: entidades progressistas, ligadas a movimentos sociais por exemplo, estão sendo declaradas antinacionais e, por essa razão, estão reduzindo sua ação (qualitativa e quantitativamente), enquanto aquelas que atuam em parceria com o mercado (na chamada responsabilidade corporativa) e o governo constituem um setor em crescimento (ISMAIL e KAMAT, 2018). Hemmings (2017) argumenta que a crise financeira iniciada em 2008 tem limitado a capacidade de *advocacy* de direitos das organizações do terceiro setor, pois estas têm medo de perder recursos oriundos do governo ou do mercado em tempos de austeridade. Assim, o autor aponta uma limitação na voz crítica dessas organizações, especialmente as menores e mais dependentes, mas também mais próximas das comunidades.

### *1.1.2 Conceito e características do terceiro setor*

Há uma discussão conceitual sobre o termo adequado para se referir a todo o movimento social e político da sociedade civil. Para Salamon e Sokolowski (2016), a tarefa de conceitualização coerente do terceiro setor é hercúlea, em razão dos problemas de imprecisão dos limites e até mesmo do hibridismo. Entretanto, é uma tarefa necessária, pois pode colaborar para capacitação, legitimação, popularização e validação desses atores sociais.

O obscurantismo conceitual em torno das organizações do setor não foi impeditivo para o seu vertiginoso crescimento a partir da década de 1980, o que dificultou ainda mais a definição e a caracterização das organizações que o compõem (FISCHER E FALCONER, 1998). Amaral (2003) apontava que o arcabouço teórico para explicar a origem e a expansão do terceiro setor, bem como sua própria definição,

ainda estava sendo delineado, mesmo após mais de vinte anos de notável expansão. A autora afirma que essa constatação decorre da própria variedade terminológica utilizada por pesquisadores em suas publicações e enumera alguns dos termos encontrados: setor sem fins lucrativos, entidades da sociedade civil, setor independente, setor voluntário, setor filantrópico, entre outros.

Já para Salamon (1998), uma clara definição conceitual do setor esbarra ainda no “variado tratamento jurídico que essas organizações recebem nas estruturas legais nacionais” (SALAMON, 1998, p. 6). Alexander (2010), concorda que a diversidade de marcos legais infranacionais colabora para essa diversidade, mas aponta que as também são resultado de histórias socioeconômicas e políticas nacionais específicas.

No entanto, mais que procurar uma definição unânime ou se basear em aspectos residuais dos outros setores, que diriam por exclusão o que é o terceiro setor, é muito importante definir quais as características comuns que podem conferir um mínimo de unicidade a ele (CORY, 2010). Uma das primeiras tentativas de identificar as características comuns entre as organizações do terceiro setor foi conduzida por Salamon e Anheier (1997), lançando as bases características que são predominantes na definição americana de terceiro setor. Ambos os autores realizaram pesquisas posteriores com foco no terceiro setor. Salamon e Skolowski (2016) afirmam que as organizações pertencentes ao terceiro setor devem ser:

- a) organizadas, seja essa organização formal ou informal, e minimamente permanentes;
- b) privadas, ou seja institucionalmente separada do governo e não controladas pelo governo (e nem por uma empresa de mercado);
- c) autogeridas, de forma que a missão, os objetivos, o início e o fim das atividades sejam uma decisão autônoma dos integrantes da entidade, com certo grau de autonomia financeira;
- d) integrantes com participação voluntária, ou seja, a participação deve ser livre de coerção e envolver um grau significativo de escolha;
- e) não distribuidoras de lucros, uma vez que essa entidade está sujeita à proibição ou limitação significativa de qualquer distribuição de seus lucros, que devem ser (re)investidos na finalidade social.

Neste trabalho, consideramos que as organizações do terceiro setor são aquelas com as características apontadas por Salamon e Skolowski (2016).

A amplitude de conceitos e características colabora para que haja uma grande diversidade nas organizações que compõem o terceiro setor. Ainda Salamon e Sokolowski (2016), em uma tentativa constatar que tipos de organizações fazem parte do setor, identificaram 24 tipos diferentes, entre organizações sem fins lucrativos, cooperativas mútuas e empresas sociais. A expressão é usada para se referir a uma variedade de OSCs, sem fins lucrativos, tais como entidades filantrópicas, igrejas, associações (profissionais ou não) fundações, Organizações não Governamentais (ONGs), e todos os demais que não se enquadram nas categorias de mercado ou Estado (MAÑAS E MEDEIROS, 2012; BANCO MUNDIAL, 2000). Neste trabalho, o termo majoritariamente utilizado para se referir a essas organizações será OSCs, uma vez que ele é aceito em pesquisas nacionais e internacionais e se refere juridicamente no Brasil às organizações do terceiro setor parceiras do governo, nos moldes que esta pesquisa pretende analisar.

Corry (2010) afirma que a ideia do terceiro setor sugere que essas entidades, embora diversas, formam um todo coerente – um setor com seu próprio tipo distinto, de forma social e lógica prática. Outros autores também acompanham esse entendimento:

Como tipologia estritamente organizacional, e não política, não é necessário que as entidades façam a mesma coisa ou creiam nos mesmos valores para que possam ser agrupadas no mesmo setor. Mais ainda: não é necessário que estas reconheçam e adotem a mesma classificação usada na universidade para que o modelo seja válido. O pluralismo - a diversidade de idéias (sic), opiniões, orientações políticas e formas de atuação - é uma característica de sistemas políticos democráticos liberais, e o Terceiro Setor é um dos principais campos para a expressão desta diversidade. (FALCONER; 1998, p. 9)

Independentemente do conceito e da nomenclatura adotados, o terceiro setor é um importante parceiro das organizações públicas e do mercado, conforme abordaremos no tópico seguinte.

## **1.2 As parcerias no terceiro setor**

Considerando a origem voluntária das organizações do terceiro setor, com recursos muitas vezes limitados ao capital humano voluntário, há a necessidade de garantias de recursos físicos, materiais e financeiros que permitam a materialização da atividade da organização. Como essas organizações não dispõem de capital que

originária lucratividade e produtividade (como o mercado), nem do poder coercitivo que permita angariar fundos (como o Estado), a alternativa mais comum adotada pelo terceiro setor para conseguir os recursos necessários para suas atividades é a parceria. Oliveira Neto (1991) afirma que essas organizações possuem boa capacidade de interlocução com o mercado, o governo e agências internacionais, ampliando possibilidades financiamento e sobrevivência organizacional.

Não há consenso na literatura sobre as explicações teóricas para as parcerias estabelecidas pelo terceiro setor com governo e mercado. Para Corry (2010) os teóricos que estudam essas relações estão agrupados em três grupos principais:

a) os que entendem que o terceiro setor representa essencialmente um processo de negociação entre os cidadãos e os agentes políticos e econômicos;

b) outros que acreditam que, na verdade, o terceiro setor é visto como parte (ou mesmo uma ferramenta) da ordem neoliberal ocidental;

c) aqueles que consideram que o processo do terceiro setor seria aquele em que a racionalidade comunicativa do diálogo e da deliberação superaram a racionalidade instrumental representada pela tradição ou pela coerção.

Etzioni (1973) destacava que as soluções mais promissoras para os problemas domésticos do Estados Unidos da América de fornecimento de bens públicos envolviam a atuação em parceria (formal ou informal) do terceiro setor com o governo e/ou o mercado. Essa capacidade de desencadear processos de interação e corresponsabilidade entre a sociedade civil, o Estado e as empresas privadas é considerada por Amaral (2003) uma contribuição tangível das entidades do terceiro setor. Para Alexander (2010), o que diferencia o terceiro setor de outras economias alternativas é exatamente essa possibilidade de estabelecer vínculos com o governo, o mercado e as comunidades, sejam essas relações de colaboração ou oposição. Essa gama de relações resulta da autonomia que esse setor apresenta, podendo utilizar essa interlocução para confrontar, negociar ou complementar (CARVALHO, 1998).

Conforme já mencionado, o fortalecimento do terceiro setor na década de 1970 foi realizado com base no aporte financeiro de organizações internacionais. Também são comuns parcerias com empresas de mercado, especialmente em um cenário de crescente apelo à responsabilidade social empresarial. No entanto, considerando o foco desta pesquisa nas parcerias entre o Estado e o terceiro setor, é essa parceria que analisaremos com maior detalhamento.

### *1.2.1 Parcerias entre o terceiro setor e o governo*

A parceria entre o governo e o terceiro setor não é um fenômeno hodierno, apesar de ser recente a preocupação teórica com o fenômeno. Salamon (1987) aponta que há comprovação de parceria formais entre os setores público e não lucrativo nos Estados Unidos da América no final do século XIX. No início do século XX, relacionamentos semelhantes eram observados na Europa (SALAMON, TOEPLER, 2015). No entanto, destacamos que a relação entre o governo e o terceiro setor nem sempre é de colaboração. Young (2000) sugeriu um modelo triangular relações entre o governo e a sociedade civil: complementaridade, substituição e adversidade. Ele argumenta que, em graus variados, os três tipos de relações estão simultaneamente presentes, mas que alguns assumem maior importância durante alguns períodos do que em outros.

Em meados da década de 1980, em um cenário de crescentes demandas de maior participação social e democracia (AMARAL, 2003), houve uma progressiva redefinição das atribuições estatais, em conformidade com a proposta da NPM, e a oferta de serviços públicos não exclusivos por meio de parcerias com o terceiro setor passam a ser “vistas como alternativas mais efetivas, flexíveis e de baixo custo aos tradicionais programas governamentais unilaterais” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 88). O foco tradicional da atividade do terceiro setor tem sido o bem-estar social, englobando educação, moradia, saúde e justiça social, além de questões ligadas ao meio ambiente (ALEXANDER, 2010).

Salamon e Toepler (2015) afirmam que os relacionamentos entre o Estado e o terceiro setor são comumente incompreendidos e muitas vezes ignorados. Para os autores, as explicações tradicionais não justificam a necessidade de parceria entre o governo e o terceiro setor, uma vez que ocupariam lugares distintos na sociedade, com exceção da teoria da interdependência. Assim, eles defendem (como também em Salamon [1987]), a existência das chamadas falhas voluntárias, ou seja, limitações inerentes ao setor voluntário como mecanismo para atender às necessidades públicas, mas que a relação com o governo ofereceria um antídoto eficaz para resolver tais problemas. Assim, para insuficiência filantrópica, a capacidade de tributação e financiamento do governo garantiria os recursos; a possibilidade de reconhecimento de direitos pelo governo seria suficiente para conter o particularismo e paternalismo

filantrópicos; por fim, o poder estatal de estabelecer padrões e requisitos de qualidade e profissionalismo seriam suficientes para superar o amadorismo filantrópico (SALAMON, 1987; SALAMON E TOEPLER, 2015).

As entidades do terceiro setor muitas vezes precisam adequar seus objetivos, missão e atividades para se adequar às exigências da proposta de parceria. Ismail e Kamat (2018) apontam que, quando a parceria envolve transferência de recursos, as organizações se tornam particularmente vulneráveis ao abuso por interesses poderosos que desejam instrumentalizá-las para influenciar desenvolvimentos sociais ou opiniões das comunidades destinatárias das ações financiadas. A literatura aponta ainda a possibilidade de redução da capacidade das entidades de advogar em favor dos interesses da sociedade em cenários de parceria com o governo que envolva transferência de recursos (ARVIDSON, JOHANSSON, SCARAMUZZINO, 2018). O Banco Mundial (2000) identificou que algumas OSCs se mostraram hesitantes em estabelecer uma colaboração mais intensa com o Estado, temendo que isso leve a uma “co-optação, perda da função independente de fiscalizar a atuação do Estado, ou até mesmo à substituição das responsabilidades sociais que cabem ao Estado” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 14).

Ao escolher atuar em parceria com o setor público, as OSCs são constantemente provocadas a refletir sobre os benefícios e custos dessas parcerias, mas tendem a suportar esses custos em razão de sua dependência de recursos. Neste cenário, os benefícios da colaboração tendem a ser de natureza coletiva, além de difusos e de difícil mensuração, atingindo principalmente os destinatários (clientes) do serviço ofertado pelos parceiros, mas os custos são seletivos e tendem a ser suportados em sua maior parte pela OSC (JANG, FEIOCK, 2007).

A elevação dos níveis de dependência dessas instituições também é apontada na literatura como possível consequência das parcerias, resultando baixa sustentabilidade de execução e autonomia por parte da entidade (COSTA, 2016; MARTINELLI, 2006). Também é importante ressaltar que entidades que tenham elevada dependência de recursos públicos tendem a ter reduzida a oferta de recursos de outras fontes, o que pode comprometer a qualidade e a continuidade do serviço prestado (MARWELL, CALABRESE, 2015).

Outra discussão surgida da parceria com o setor público é o impacto da demanda estatal na densidade, diversidade e quantidade de OSCs em determinado território. Bushouse (2017) defende que o avanço quantitativo das organizações do

terceiro setor deu-se em resposta a uma crescente prevalência de contratos para a entrega de programas com financiamento público. Van Puyvelde e Brown (2016) encontram evidências de que um aumento de subsídios do governo influenciou positivamente a densidade do setor sem fins lucrativos nessas indústrias. Assim, a existência de acordos para fornecimento de recursos para o terceiro setor já alteraria os incentivos, a estrutura e o funcionamento do terceiro setor, podendo reduzir o peso do voluntarismo de sua constituição (ALIGICA, 2015).

Quanto aos benefícios, a literatura aponta que, ao formar alianças com o terceiro setor, os governos enfatizam sua legitimidade, criatividade e capacidade para dar início ao desenvolvimento econômico local com base no capital social (ALEXANDER, 2010). Já no terceiro setor, Suarez (2011) destacou que as lideranças admitem perceber maior reconhecimento, poder e influência a partir de uma parceria com o governo. Há ainda o aumento da eficiência da intervenção operacional das organizações do terceiro setor, definida como “a aquisição de habilidades e competências, superação de lacunas, resolução de necessidades, garantia de sustentabilidade das ações e uso potencializado dos recursos” (BITTENCOURT, BITTENCOURT, FEUERSCHUTTE, 2012, p. 7). Além disso, os autores destacam que a relação com o governo diminui desgastes físicos e emocionais na captação de recursos e melhora o clima organizacional.

Mais que favorecer um ou outro lado da parceria, estudos empíricos apontam a existências de benefícios mútuos, ao passo que governos oferecem principalmente recursos financeiros para os parceiros sem fins lucrativos, enquanto as organizações do terceiro setor oferecem a experiência e a especialização de que dispõem e que estejam além do escopo do governo (GAZLEY E BRUDNEY, 2007).

Enquanto alguns autores defendem que as parcerias do Estado com o terceiro setor possam resultar em “privatização” das funções estatais, em razão de um caráter neoliberalista (CALEGARE, 2009), Bresser-Pereira (2010) afirma que se trata do público não estatal, e que tais parcerias na verdade garantem maior autonomia e flexibilidade às necessidades locais. Com o conhecimento das comunidades, o terceiro setor estaria em melhor posição para saber como e para onde os esforços devem ser direcionados, com fito no bem público (ALEXANDER, 2010). A percepção da parceira como recurso que agrega valor às ações, contribui para um entendimento de que, para haver mais terceiro setor, não é preciso haver menos Estado (AMARAL, 2003).

Para efetivação dessas parcerias, são necessárias mudanças práticas nas organizações estatais e no terceiro setor, de forma que os interesses (nem sempre homogêneos) possam ser adaptados às necessidades e demandas da sociedade (JUNQUEIRA, 2004). Um dos elementos mais importantes desse processo de institucionalização das parcerias entre o governo e o terceiro setor é a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados, de modo a acompanhar a real eficácia das ações desenvolvidas pela parceria, bem como a economicidade e efetividade destas. Esse tema será analisado no próximo tópico.

### **1.3 Avaliações de desempenho no terceiro setor**

As OSCs surgiram com o argumento de que seriam mais eficazes e eficientes na execução de políticas públicas, sob a promessa de execução de “projetos e programas capazes de incentivar a geração de emprego e renda, bem como despertar as comunidades para a exploração de atividades que possam assegurar sua sobrevivência” (MAÑAS, MEDEIROS, 2012, p. 18). A afirmação de que as OSCs são eficientes e eficazes na execução de políticas públicas parece carecer de constante monitoramento e avaliação. O Banco Mundial (2000) alertava que as OSCs estão sob pressão para demonstrar que os resultados de seus esforços são tangíveis e sustentáveis e que devem se atentar para a capacidade de avaliar e divulgar resultados e impactos das políticas públicas executadas.

No entanto, a literatura aponta que a tarefa de avaliar o resultado de organizações do terceiro setor é complexa (DA COSTA *et al.*, 2019; KENDALL E KNAPP, 2000). Enquanto no setor produtivo (mercado) o desempenho é medido pela capacidade de geração de valor, as organizações do terceiro setor são incentivadas a medir e gerenciar seu desempenho em busca de sua missão e os resultados podem ser definidos como a mudança nas circunstâncias dos beneficiários provocada pelas ações, produtos ou serviços imediatos gerados pela organização (CORDERY E SINCLAIR, 2013). Assim, utilizar critérios comerciais e competitivos para avaliação dos resultados do terceiro setor pode deixar essas instituições em desvantagem e desconsiderar outros ganhos advindos do modelo voluntário (ALEXANDER, 2010).

Em uma tentativa de sugerir critérios para avaliação de desempenho no terceiro setor, Kendall e Knapp (2000) sugerem economicidade, eficácia, eficiência, equidade, participação, inovação e *advocacy* de direitos, complementando com sugestão de

indicadores para cada critério. No entanto, eles enfatizam a necessidade de adequar os critérios e indicadores à realidade prática da atuação da entidade, além da importância de tratar possíveis vieses no processo de coleta e análise dos indicadores.

Realizando uma revisão sistemática, Da Costa *et al.* (2019) encontraram resultados que demonstram ampla variedade de indicadores utilizados, que foram agrupados pelos autores em sete dimensões de avaliação: econômica/financeira, mecanismos de controle, funcionários/voluntários, eficiência organizacional, eficácia dos serviços, eficácia social e legitimidade institucional. Já Cordery e Sinclair (2013) realizaram uma revisão para identificar os métodos mais utilizados para avaliação de desempenho e identificaram quatro principais: Eficiência Econômico-Financeira, Teorias de Programas, Abordagem de Estratégia e Abordagem Participativa. Os autores enfatizam a necessidade do uso de técnicas mistas (quantitativas e qualitativas) para que as avaliações de desempenho realizadas contenham as informações relevantes e necessárias para as partes interessadas.

Para Gambardella (2014), a avaliação de projetos sociais realizados pelo terceiro setor é fundamental, um dever ético, ainda mais quando se trata de serviços executados com recursos públicos, seja por investimento direto do Estado, ou por subsídios (redução de impostos, por exemplo). A autora destaca que essa avaliação depende de dados fiéis e próximos à realidade e de critérios e indicadores de desempenho e resultado (definidos previamente) que possibilitem sinalizar ou demonstrar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos para o projeto social. No entanto, a autora entende que o processo de definição de critérios e indicadores é de difícil operacionalização, ainda mais quando se trata de mensurar políticas públicas que são complexas e multifacetadas.

As características específicas das atividades realizadas pelas OSCs podem ser um fator que dificulta (e até mesmo inviabiliza) ainda mais a avaliação e o monitoramento do desempenho do terceiro setor. Para Kendall e Knapp (2000), os resultados das atividades das organizações do terceiro setor:

- a) podem ser distribuídos por longos períodos de tempo;
- b) estão localizados fisicamente distante do financiador ou doador, dificultando o acompanhamento;
- c) tratam-se de “bens de experiência” que só podem ser avaliados com confiabilidade pelos destinatários/clientes (mas que nem sempre são capazes de avaliar ou repassar seu julgamento);

d) podem ter resultados que podem ser entendidos, avaliados e contestados de maneira diferente pela entidade, destinatário e financiador.

Cordery e Sinclair (2013) apontam as dificuldades (práticas e éticas) de isolar quais efeitos na vida de um beneficiário podem de fato ser atribuídos à ação da OSC, uma vez que isso só seria possível caso métodos experimentais sejam usados para isolar um grupo de tratamento e um grupo de controle. Outra dificuldade apontada é que há um grau de subjetividade na definição de resultados esperados, uma vez que as opções valorativas (posicionamentos políticos e ideológicos, por exemplo) podem influenciar essa escolha (BAUER e SOUSA, 2015).

Fischer e Falconer (1998) apontam ainda que há uma dificuldade específica da avaliação nas parcerias entre o Estado e o terceiro setor, uma vez que muitas entidades podem se sentir ultrajadas ao ter questionada sua atuação, resistindo aos modelos, mecanismos e critérios de avaliação e pesquisa, por temerem que eles pudessem expor fragilidades e/ou ineficiência. Somem-se a isso as reclamações por partes das OSCs por terem que realizar procedimentos considerados complexos e burocráticos para a prestação de contas, gerando o paradoxo de que organizações defendem conceitualmente maior controle e transparência por parte do governo, apresentem resistência aos processos de prestação de contas e avaliação de desempenho quando elas são alvo de tais exigências (BANCO MUNDIAL, 2000). Uma das possíveis razões para essa resistência seria o fato de que o processo de prestação de contas e avaliação de resultados pode ser dispendioso para a entidade, elevando os custos de transação, especialmente quando há diferentes requisitos nos relatórios exigidos (MARWELL e CALABRESE, 2015).

Por outro lado, Suarez (2011) identificou que muitas OSCs realizam auditorias e coletas de dados dos programas para medir e avaliar seu trabalho, em um esforço para melhoria da avaliação de desempenho, com foco em racionalização, que possa conferir legitimidade e aumentar as chances de contratação e/ou continuidade dos subsídios e contratos governamentais. A avaliação de desempenho também é uma ferramenta útil para as próprias organizações, uma vez que seria “possível demonstrar de forma clara aos seus financiadores que o investimento foi utilizado de forma honesta e eficiente” (DA COSTA *et al.*, 2019, p. 112).

Para Fischer e Falconer (1998), a parceria entre o terceiro setor e o Estado só terão resultados alcançados se pautadas em “critérios e indicadores aceitos formalmente e monitorados por ambos os lados” (FISCHER E FALCONER, 1998 p.

18). Bresser-Pereira (2010) defende que o uso de ferramentas de controle e o direcionamento do Estado aos serviços públicos executados em parceria com o terceiro setor são essenciais para a eficiência desses serviços. Assim, é necessário “contar com funcionários altamente treinados e bem pagos que supervisionem os serviços não exclusivos do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 201), por meio de ferramentas de controle gerencial.

As entidades do terceiro setor, contratualmente ligados ao Estado, devem aprender a demonstrar a viabilidade financeira de longo prazo, a relação custo-benefício em áreas de serviço restritas e estratégias de continuidade dos serviços prestados (ALEXANDER, 2010). Para além de mensurar o alcance dos resultados ao final da parceria, é necessário um trabalho continuado de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação, incorporando os resultados obtidos para “eventuais mudanças de rumo, reajustes e melhorias das políticas públicas, e o controle social das intervenções realizadas” (BAUER e SOUSA, 2015, p. 260).

O monitoramento e a avaliação das parcerias com o terceiro setor precisa ser então organizada de forma a identificar e sanar possíveis problemas, evitando o uso irregular de recursos públicos. Na economia, uma importante ferramenta para análise de parcerias que envolvem delegação é a Teoria da Agência. O próximo capítulo visa entender essa teoria e de que forma ela pode colaborar para qualificar a seleção, gestão, monitoramento e avaliação das parcerias entre o governo e o terceiro setor.

## 2 TEORIA DA AGÊNCIA: MOLDURA ANALÍTICA

No capítulo anterior, analisamos a construção conceitual e histórica do terceiro setor, bem como a importância das parcerias para o alcance da missão das OSCs. São essas parcerias que garantem os recursos físicos, humanos, materiais e financeiros que permitem a materialização da atividade da organização. Ao escolher atuar em parceria com o setor público, as organizações do terceiro setor são constantemente provocadas a refletir sobre os benefícios e custos destas parcerias, mas tendem a suportar esses custos em razão de sua dependência de recursos. Por seu turno, os governos muitas vezes dependem de relações entre OSCs para provisão de diversos serviços públicos, pois, embora o Estado tenha a prerrogativa de executar diretamente as atividades previstas nas parcerias, em muitos casos opta por delegar algumas funções para as OSCs, buscando maior eficiência nas ações e eficácia nos resultados (MENDONÇA, 2017; MURARO, 2017).

A relação e os mecanismos de confiança estabelecidos pelas partes em atos de delegação são estudados por diferentes áreas do conhecimento, como economia, administração e até psicologia. Na economia, uma das principais teorias que analisa as relações entre partes contratualmente ligadas é a Teoria da Agência.

### 2.1 O modelo básico da Teoria da Agência

O texto “*Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*” de Jensen e Meckling (1976) foi embasado em teóricos anteriores, como os textos clássicos de Berle e Means (1932) e de Coase (1937), entre outros. Os autores buscavam integrar elementos da teoria da agência, da teoria dos direitos de propriedade e da teoria das finanças para desenvolver uma teoria da estrutura de propriedade da firma, conceituando os custos de agência e sua relação com a separação entre posse e controle das firmas. O artigo é considerado seminal para os estudos sobre conflitos de interesses, direitos de propriedade, custos de agência, contratos e controle (SAITO, SILVEIRA, 2008). A teoria resultante, apesar de controversa (EISENHARDT, 1989), inspirou trabalhos empíricos e modelagens teóricas para explicar relações com diferentes graus de formalidade estabelecidas

pelas organizações, em âmbito interno ou externo (DELREUX e ADRIAENSEN, 2017).

Um ponto crucial da teoria da agência é que as partes são racionais. Para Simon (1979), a racionalidade envolve o conjunto de informações, conhecimentos e hábitos à disposição do indivíduo e que formam a base lógica a qual permitirá que ele tome decisões, aja e realize estratégias. O autor destaca que a racionalidade é limitada, uma vez indivíduos desconhecem as alternativas em sua plenitude, enfrentam incertezas a respeito dos eventos e suas conseqüências, ou seja, não são oniscientes com relação a todos os fatos necessários à tomada de decisão ótima. Com isso, as decisões são racionais, mesmo enfrentando a limitação do indivíduo em apurar e interpretar informações, em busca da melhor alternativa para alcançar o melhor resultado (SIMON, 1979). Assim, o Principal e o Agente decidem pela parceria racional e voluntariamente.

A definição econômica clássica diferencia Principal e Agente por seus respectivos poderes de negociação: o primeiro estabelece os termos do contrato que seja suficientemente atraente para algum Agente, e este pode aceitar ou rejeitar esse contrato sem fazer contrapropostas (STEINBERG, 2010). Nesse modelo, o contratante (Principal) delega certo nível de autoridade para tomar decisões quanto à execução de uma atividade ao contratado (Agente), e esta parte em nome daquela: tem-se o fundamento da teoria da agência (JENSEN e MECKLING, 1976).

Eisenhardt (1989) destaca que o contrato é apenas uma metáfora ilustrativa da relação de agência, não sendo necessariamente formal, e essa afirmativa é corroborada por Przeworski (2006), que alega que o acordo entre as partes pode ser explícito ou implícito. Independentemente do grau de formalidade do contrato, a existência dele é condição básica para que um relacionamento seja considerado um relacionamento principal-agente (P-A), ou seja: não há relacionamento P-A sem um ato de delegação, com custos e benefícios para ambas as partes (DELREUX e ADRIAENSEN, 2017).

A Teoria da Agência se desenvolveu em duas vertentes que compartilham o contrato entre as partes como unidade comum de análise: a positivista mais focada em identificar os problemas de agência e mecanismos de governança para saná-los e a Agente-Principal, que envolve a especificação cuidadosa de suposições, seguidas por dedução lógica e prova matemática (JENSEN, 1983; EISENGARD, 1989).

Alguns autores consideram que a teoria da agência positivista enriqueceu o estudo da economia por oferecer uma visão mais complexa das organizações, embora seja considerada por teóricos como sendo minimalista e por microeconomistas como tautológica e com falta de rigor (JENSEN, 1983; PERROW, 1986). Para Eisengard (1989), a corrente positivista é mais preocupada em descrever os mecanismos de governança para resolver os problemas de agência. Para a autora, as duas proposições principais dessa corrente são:

- a) quando o contrato entre o Principal e o Agente é baseado em resultados, é mais provável que o Agente se comporte de acordo com os interesses do Principal;
- b) quando o Principal pode verificar o comportamento do agente, é mais provável que o Agente se comporte de acordo com os interesses do Principal.

Este trabalho assumirá uma linha de pesquisa positivista no contexto da Teoria da Agência, pois o escopo da pesquisa envolve contratos baseados em resultados e agentes públicos responsáveis por buscar e verificar informações sobre o comportamento do Agente.

## **2.2 Problemas de agência**

Em uma relação P-A, não existe contrato perfeito que elimine as possibilidades de uma relação conflituosa entre objetivos das partes. Assim, “se ambas as partes da relação forem maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o Agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do Principal” (JENSEN e MECKLING, 1976, p. 308, tradução da autora). O grande desafio é a busca pelo modelo de contrato que regule o acordo entre o Principal e o Agente, de forma a minimizar os custos desse contrato, mas considerando que o contrato perfeito é utópico e só seria possível mediante a existência de informação completa e simétrica entre as partes (CHRISIDU-BUDNIK e PRZEDAŃSKA, 2017).

Quando o Agente gerencia recursos de propriedade do Principal buscando a maximização da sua própria função utilidade originam-se os problemas de agência (JENSEN, MECKLING, 1976). Os problemas apontados pela literatura são: desalinhamentos de interesses, assimetria de informação, distinta tolerância ao risco, diferentes horizontes de planejamento e competência limitada (EISENHARDT, 1989; HENDRY, 2002). Analisemos esses problemas.

### 2.2.1 Desalinhamento de interesses

Para Jensen e Meckling (1976), o utilitarismo e a racionalidade (mesmo que limitada) levam o Agente a maximizar a sua própria função de utilidade. Além disso, inexistente um modelo de contrato completo capaz de garantir que o Agente atue com vistas a atender aos interesses do Principal. As partes do contrato procuram atender a seus próprios interesses, sendo o interesse do Agente a maximização de sua utilidade e renda, enquanto minimiza sua desutilidade de esforço; por outro lado, o Principal, deseja maximizar seus retornos, enquanto deseja que o Agente maximize o esforço (EISENHARDT, 1989; JENSEN, 1983; SAAM, 2007). Com isso, o alinhamento de interesses entre o Principal e o Agente se torna difícil, senão impossível.

Eisenhardt (1989) sugere que as suposições possam ser flexibilizadas, dependendo do contexto do contrato, da duração das contratações, da capacidade de programação do serviço/produto contratado e do nível de conflito que possa existir entre as partes. Para Delreux e Adriaensen (2017), não é necessário considerar, *a priori*, que preferências divergentes entre os Principais e o Agente sejam uma condição indispensável para aplicação da teoria da agência. A Teoria da Agência exige apenas que exista o potencial de diferenças entre os interesses do Principal e do Agente, uma vez que essas partes podem ter visões contrastantes sobre pontos-chave do relacionamento, como objetivos desejados e relações entre meios e fins, podendo levar a ações por parte do Agente que são inconsistentes com os desejos do Principal (MITNICK, 1975). Van Slyke (2007) complementa afirmando que tais diferenças podem se basear menos na maximização de ganhos financeiros e mais na filosofia, modalidade de intervenção e organização adotadas.

A literatura sugere que o Principal adote sanções e incentivos como mecanismos de alinhamento de interesses. As sanções devem ser contratualmente previstas, mas o governo pode não ter a capacidade de renegociar ou rescindir contratos devido a imperfeições do mercado (VAN SLYKE, 2007). Além da limitação de recursos por parte do governo, a imposição voluntária da restrição de distribuição de lucros (STEINBERG, 2010) limita incentivos financeiros para controle do agente. É preciso identificar outros mecanismos de alinhamento de incentivos não pecuniários como renovação e estabilidade do contrato, discricionariedade, flexibilidade na implementação do programa e até mesmo maior visibilidade política (VAN SLYKE, 2007; WISEMAN, CUEVAS-RODRÍGUEZ E GOMEZ-MEJIA, 2012).

### 2.2.2 Assimetria informacional

Quando o Agente dispõe de informações sobre requisitos, restrições e resultados de suas atividades que são desconhecidas (ou até mesmo inobserváveis) pelo Principal, ocorre assimetria de informação (PRZEWORSKI, 2006; LACRUZ, 2017). Saam (2007) destaca que assimetrias informacionais surgem porque o Principal não pode monitorar as competências (“características ocultas”), intenções (“intenção oculta”), conhecimento (“conhecimento oculto”) e ações (“ação oculta”) do Agente, ou então os custos desse monitoramento são excessivamente elevados. Por outro lado, pode existir um Principal informado, e isso se torna um problema de agência se, devido aos diferentes objetivos de P-A, o Agente não pode confiar no Principal para dizer a verdade sobre suas informações ocultas (STEINBERG, 2010). Além disso, os serviços contratados pelo governo costumam estar geograficamente dispersos e os recursos dedicados à supervisão são escassos e, por isso, a assimetria informacional pode ser ainda mais problemática (DICKE, OTT, 2002).

Por esses motivos, Eisenhardt (1989) considera a informação uma *commodity*, que pode ser comprada, sendo que o custo dessa informação cria condições para a ocorrência de problemas sistemáticos de credibilidade das informações trocadas entre Principal e Agente. Nesse cenário, os custos de agência podem ser elevados e Hendry (2002) afirma que, quanto maior a assimetria de informação entre os Principais e os Agentes, mais os primeiros terão que confiar na discrição e na iniciativa dos últimos.

Essa assimetria informacional gera condições para o comportamento oportunista, com registro de informações imprecisas, parciais, tendenciosas, mesmo que involuntariamente, ou até mesmo fraude (LACRUZ, 2017). O comportamento oportunista é caracterizado pela ação auto interessada intencional do Agente, quando essa atividade é indesejável aos olhos do Principal. No entanto, há situações em que o comportamento do Agente difere do interesse do Principal não por interesse próprio, mas por pressões externas suportadas apenas por ele, uma vez que não são sentidas pelo Principal. Essas pressões podem afetar o comportamento e a discrição do Agente, além de suas relações com o Principal (DELREUX, ADRIAENSEN, 2017). Por isso, esses problemas podem surgir mesmo quando não existe oportunismo ou dolo por parte do Agente (SCHAPIRO, 2005).

Para Van Slyke (2007), a melhor alternativa seria investir desde o início da relação no uso e na aplicação dos mecanismos da agência, pois, com isso, o Principal pode aumentar as oportunidades de diminuir os custos de agência. Schillemans (2013) propõe que Principais com recursos limitados (como é o caso do governo) precisam de uma combinação equilibrada de mecanismos *ex ante* e *ex post* para lidar com seus Agentes. Os mecanismos *ex ante* se referem aos procedimentos de seleção de Agentes, às formas pelas quais os Principais transmitem suas preferências e a um conjunto de regras contratuais que vinculam os Agentes a ações específicas e restringem sua discricão. Os controles *ex post* são os incentivos e sanções que os Principais usam para direcionar os desempenhos e as formas de monitoramento que os usam para manter o controle de seus Agentes. Os controles *ex ante* seriam fundamentais para evitar a seleção adversa e os *ex post* para combater o risco moral.

A seleção adversa “representa o fato de os Agentes possuírem informações desconhecidas por parte do principal ou cujos custos de obtenção são elevados” (SATO, 2007, p. 52), levando o Principal a contratar um Agente que não seja o mais adequado para os interesses dele. Assim, é preciso que o Principal adote procedimentos para identificar melhor os potenciais parceiros, que tenham interesses e perfil adequado para a contratação. No entanto, é necessário que esse procedimento não se torne uma fonte de seleção adversa, pois a assimetria informacional tende a ser agravada por procedimentos burocráticos e apresentação de vários documentos e fatos com baixo nível de interesse para o Principal, dificultando a identificação de informações que sejam relevantes (ATTILA, 2012).

O risco moral é ocasionado pela incapacidade do Principal de observar o comportamento do Agente, que pode aproveitar essa situação para se comportar de acordo com os próprios interesses, podendo não aplicar as habilidades, competências e atitudes prometidas quando da contratação ou pode, simplesmente, não fazer o esforço acordado (EISENHARDT, 1989). Envolve comportamento racional, auto interessado e oportunista, mesmo que seja prejudicial para os outros, ou mesmo por divergências em pontos-chave do relacionamento (MITNICK, 1975; ATTILA, 2012). Para descobrir e acompanhar o comportamento do Agente, o Principal precisa investir em alternativas como sistemas de informação, procedimentos de relatório e camadas adicionais de gestão, para reverter a assimetria informacional, elevando os custos de monitoramento para o Principal e de demonstração para o Agente (EISENGARD, 1989; JENSEN, MECKLING, 1976).

### *2.2.3 Distinta tolerância ao risco e no horizonte de planejamento*

Outro problema de agência apontado pela literatura é a distinta tolerância ao risco (PEPPER, GORE, 2015; LACRUZ, 2017). O Principal costuma ser mais tolerante ao risco, por sua capacidade de diversificar seus investimentos e consequente indiferença ao risco não sistemático. Por outro lado, o Agente costuma ser avesso ao risco, por ter mais dificuldade de diversificar seu portfólio de projetos. As distintas tolerâncias quanto aos riscos tornam-se problemáticas a partir do momento que Principal e Agente precisam compartilhar os mesmos riscos por força do contrato (EISENHARDT, 1989). A autora afirma ainda que, quando o contrato é baseado em resultados, há uma transferência dos riscos para o agente, uma vez que ele pode lidar com questões fora do seu controle, mas que afetam o resultado.

Em se tratando do problema de agência que engloba os diferentes horizontes de planejamento, o conflito ocorre porque o Principal deseja que os efeitos das ações sejam visíveis no horizonte de tempo do contrato, mas também ações que tenham resultados de longo prazo. Contratos que recompensem apenas as tarefas observáveis em determinado período podem levar o Agente a dedicar pouco esforço às tarefas não observáveis (STEINBERG, 2010).

Essa estratégia de ajuste da discrepância pode resultar em uma ação oportunista, em que o Agente adota ações com resultados de curto prazo, em detrimento de resultados que sejam efetivos no longo prazo (SANTOS, 2015). Nesse cenário em que os resultados são menos observáveis e difusos ao longo do prazo contratual, há a necessidade de mais esforços de monitoramento, com foco em etapas intermediárias (RUFÍN E RIVERA-SANTOS, 2012).

### *2.2.5 Competência limitada*

Para além dos pontos apresentados na literatura dominante sobre os problemas de agência, Hendry (2002) acrescenta que o Principal também pode enfrentar problemas associados à competência limitada dos seres humanos e que tal problema ainda não foi devidamente explorado pela literatura. Para o autor, há o risco de os objetivos especificados falharem em refletir o objetivo real do Principal.

Essa proposição dialoga com Jensen (1994), para o qual as tendências de os indivíduos agirem de maneira inconsistente com seus interesses próprios (irracionalmente) são outra fonte de custo de agência e que devem ser considerados nos esforços cooperativos. Essa incompetência gera custos que, em geral, são suportados pelo Principal, seja investindo recursos para orientação e/ou melhoria da competência técnica de seus Agentes (HENDRY, 2002). O problema surge, segundo o autor, mesmo em um cenário de honestidade e altruísmo e, diferentemente dos problemas de interesse próprio, não seriam mensuráveis.

### *2.2.6 Enfrentamento dos problemas de agência*

Mais que identificar os problemas de agência, a literatura se preocupa também em apontar possíveis ações dos partícipes para minimizá-los. Os incentivos, dispositivos de monitoramento, vínculos e outras formas de controle são tentativas de minimizar os custos de agência e constituem os elementos do contrato (SHAPIRO, 2005). Jensen e Meckling (1976) apontavam como alternativas o monitoramento, a mensuração do desempenho e a observação direta do Agente, além dos esforços por parte do Principal para controlar as ações do Agente por meio de restrições orçamentárias, políticas de compensação, regras de operação. Os acordos entre as partes, escritos ou não, devem especificar as regras da relação de agência, contemplando: método de avaliação de performance, mecanismos de recompensa e definição de direitos de decisão (JENSEN, 1983). A base do contrato, então, é a concordância do Principal e do Agente acerca dos termos, incluindo os insumos, processos, resultados, parâmetros de qualidade e satisfação, requisitos de monitoramento e relatórios de desempenho, como o Agente deve ser compensado por fazer o trabalho do Principal e as sanções que resultarão se o Principal detectar o Agente com comportamento auto interessado (VAN SLYKE, 2007).

Essas regras e sistemas contratuais de monitoramento e controle geram os chamados “custos de agência”, entendidos como “custo da desconfiança”. Para Jensen e Meckling (1976), não é possível garantir, a custo zero, que o Agente tome decisões ótimas do ponto de vista do Principal, e os custos de agência surgem em qualquer situação envolvendo esforço cooperativo. Esses custos estão relacionados ao fato de que existe uma possibilidade real de que o Agente se comporte de maneira contrária ao que o Principal espera.

Jensen e Meckling (1976) definem custos de agências como a soma de: i) gastos do Principal com monitoramento das ações do Agente (*monitoring costs*); ii) gastos do Agente na demonstração de que suas ações não são prejudiciais ao principal (*bonding costs*); e iii) perdas residuais decorrentes de incongruências entre as ações efetivas do Agentes e as que maximizariam o bem-estar do Principal (*residual loss*), mesmo com uso do monitoramento pelo Principal e com as demonstrações do Agente.

Outro aspecto importante a ser considerado no modelo de contrato, de forma a equacionar seus custos para o Principal e o Agente, é o sistema de que o Principal adota para que o Agente atue de acordo com suas expectativas. Considerando o tipo de atividade e a capacidade de monitoramento do Principal, é preciso comparar as vantagens de um contrato baseado no comportamento do Agente com as de um contrato baseado em resultados predefinidos. Para Eisenhardt (1989), quando se tem acesso à informação completa e o Principal tem condições de observar as ações do Agente, o modelo de contrato mais eficiente é aquele baseado no comportamento. Se Principal não tem como monitorar o comportamento do Agente, a autora afirma ser mais interessante o contrato baseado em resultados.

Há de se destacar o sensível equilíbrio de forças entre a delegação e o controle, que são inseparáveis. Para Delreux e Adriaensen (2017), o objetivo do controle é mitigar os custos de agência, sem com isso sufocar (pela excessiva limitação do Agente ou pelos custos suportados pelo Principal) os benefícios da delegação. Neste cenário, os benefícios da parceria devem sempre superar os custos, pois, caso contrário, o contrato entre as partes não seria estabelecido, ou seja, os custos de agência são aceitáveis desde que os benefícios marginais de cada parte excedam o custo marginal (JENSEN, MECKLING, 1976; DELREUX e ADRIAENSEN, 2017).

### **2.3 Críticas à Teoria da Agência**

Há muitos críticos à Teoria da Agência. Perrow (1986), por exemplo, rejeita a suposição de que as partes são sempre motivadas por interesses próprios e acredita que pode haver relacionamentos baseados em aspectos cooperativos e altruístas. Dessas críticas, surgiu a Teoria da Administração, que foi desenvolvida a partir da insatisfação com o egoísmo das partes e do choque de interesses resultante e inevitável entre Principais e Agentes (SCHILLEMANS, 2013). Essa teoria supõe que as relações contratuais de longo prazo são baseadas na confiança e na reputação,

com objetivos coletivos e envolvimento mútuo, e o alinhamento é um resultado da reciprocidade relacional (VAN SLYKE, 2007).

Autores enfatizam que há outros fatores que influenciam a relação, como o tempo de relacionamento. Com ele, há oportunidades de coleta de dados e de que os Principais aprendam quais os melhores incentivos para determinado Agente, enquanto os Agentes aprendem mais sobre as preferências dos Principais a quem servem (SHAPIRO, 2005). Os críticos sustentam que a Teoria da Agência é baseada em suposições simplistas sobre a natureza humana, ignorando o contexto social ou institucional, bem como os modelos cognitivos em torno das relações P-A e, por isso, carece de validade fora de um cenário muito restrito (WISEMAN, CUEVAS-RODRÍGUEZ, GOMEZ-MEJIA, 2012).

Há ainda aqueles que buscam aprimorar as proposições da teoria, como Pepper e Gore (2015) que apresentaram o que chamam de Teoria da Agência Comportamental, que amplia o controle do Agente focado inicialmente em monitoramento e incentivos, para colocar o desempenho e a motivação dele no trabalho no centro do modelo da agência. Outra abordagem elaborada por Wiseman, Cuevas-Rodríguez e Gomez-Mejia (2012) combina a perspectiva institucional com a Teoria da Agência para desenvolver uma teoria social da agência, enfatizando que a análise das relações P-A deve servir para definir objetivos diferentes das partes e entender a natureza da assimetria de informação por meio do contexto social. Já Hoskisson *et al.* (2012) propõem um modelo de agências múltiplas, em que a organização mantém um relacionamento P-A com diferentes atores simultaneamente, chegando até a assumir diferentes papéis de Principal ou de Agente, dependendo da relação contratual estabelecida e do momento vivenciado. Em uma economia marcada por fusões, propriedade cruzada, sinergia, interdisciplinaridade e diversidade, os Agentes estariam cada vez mais afetados pelos interesses conflitantes dos Principais a quem servem (SCHAPIRO, 2005).

Apesar das controvérsias, o modelo de agência ainda é utilizado por diversos pesquisadores para diferentes modelos de firmas. A Teoria da Agência enfatiza que as organizações, de forma geral, são cenários de redes complexas de contratos entre Principais e Agentes, independentemente do tipo de organização, uma vez que empresas, universidades, cooperativas, órgãos públicos encontram problemas para “induzir um ‘Agente’ a se comportar como se ele estivesse maximizando o bem-estar do ‘Principal’” (JENSEN e MECKLING, 1976, p. 309, tradução da autora). Assim, se a

relação P-A é generalizada nas organizações, é razoável supor que os problemas de agência também sejam.

## **2.4 Relação Principal-Agente no setor público**

Diversos autores reconhecem que a relação de agência é generalizada, bem como seus problemas e custos relacionados (ATTILA, 2012; EISENHARDT, 1989; JENSEN E MECKLING, 1976; PRZEWORSKI, 2006; SCHILLEMANS, 2013). Logo, o setor público não está imune a essas relações; ao contrário: elas permeiam diversos ambientes de relacionamento, envolvendo cooperação interna e externa.

Um aspecto importante nos relacionamentos de agência envolvendo o governo é que neles, ao contrário das empresas, é incomum utilizar incentivos financeiros para buscar alinhamento de interesses, uma vez que os recursos, em geral são escassos. As sanções (cortes orçamentários, regras de veto, reversão de decisões, rompimento contratual, demissão de funcionários, entre outros) tornam-se ainda mais relevantes nas relações P-A no setor público (SHAPIRO, 2005).

A assimetria informacional no serviço público é um dos principais problemas de agência no governo. As razões para isso são apontadas por Attila (2012): procedimentos burocráticos, volume esmagador de papelada que acompanha todas as etapas da parceria e a falta de convicção do Principal em relação à grande escala de necessidades de monitoramento dos Agentes. Outro aspecto relevante e comum entre relacionamentos de agência em que o Principal é um agente governamental é que há uma maior tendência a confiar mais nos requisitos de transparência e procedimentos do que nas medidas de desempenho baseadas em resultados para controlar o comportamento dos Agentes (RUFÍN, RIVERA-SANTOS, 2012). Apesar de envolverem um ator comum e problemas semelhantes, as relações P-A no setor público são variadas e merecem uma análise mais detalhada.

A perspectiva da Teoria da Escolha Pública adota a visão de que o Estado, representado por políticos democraticamente eleitos, é o Agente das demandas dos cidadãos, a quem cabe o título de Principal (PEREIRA, 1997). Para Da Silva (1996), a esfera pública é como um mercado qualquer, no qual os políticos são ofertantes de serviços políticos, e os eleitores são consumidores desses serviços que delegam, por meio do voto, a autoridade de decisão de alocação dos bens públicos aos políticos eleitos. Entretanto, Przeworski (2006) afirma que o cidadão não dispõe de

instrumentos institucionais que obriguem os políticos a cumprirem o que foi prometido. Isso pode levar os políticos eleitos a atuar visando interesses pessoais, em detrimento dos objetivos dos cidadãos (PEREIRA, 1997).

Quanto à relação P-A envolvendo a burocracia pública, alguns autores defendem que se trata de agência múltipla, uma vez que há múltiplos Principais (políticos eleitos, cidadãos) e múltiplos Agentes representados pelas variedades de órgãos públicos (PRZEWORSKI, 2006). Rufin, Rivera-Santos e Wassmer (2017) chamam a relação burocracia-cidadão de alegado relacionamento P-A, pois não há, de fato, um ato de delegação dos cidadãos para os burocratas, seja ele formal ou informal. Por outro lado, para Shapiro (2005), a atuação dos burocratas costuma ser mais durável que a dos representantes eleitos e que isso pode afetar o equilíbrio de poder entre eles em razão dos diferentes horizontes de planejamento. Para os políticos eleitos, o maior desafio seria “controlar funcionários especializados que detêm o conhecimento técnico que eles, políticos, não possuem” (ABRUCIO, LOUREIRO, 2018. p. 32).

Van Thiel e Yesilkagit (2011) argumentam que há ainda um fenômeno de agencificação, com transferências de responsabilidade de execução de serviços públicos. O modelo foca em uma execução mais especializada e apresenta como vantagens uma possível redução nos custos operacionais e uso mais eficiente dos recursos, além de reduzir riscos de partidarismos e parcialidade. No entanto, os autores argumentam que esse modelo agrava os problemas de agência já existentes: i) esses Agentes têm maior autonomia, o que amplia a autoridade discricionária e os riscos de desvio dos objetivos do Principal; ii) eles atuam ainda mais distantes dos Principais, muitas vezes sem uma relação hierárquica, o que reduz as possibilidades de controle direto e eleva o custo de dispositivos de monitoramento padrão; e iii) a agencificação introduziu um novo relacionamento P-A: cidadãos elegem políticos para agir em seu nome; os políticos indicam os burocratas para implementação de suas decisões e os burocratas delegam essa tarefa aos novos entes executivos. Os autores apontam que a agencificação pode ocorrer com a criação de novas agências governamentais encarregadas especificamente de algum serviço público, ou envolver entidades do mercado e do terceiro setor.

Considerando um cenário de parceria entre o Estado e o mercado, grande parte da literatura denomina esse modelo de parcerias público-privadas (PPPs). Essas parcerias tratam do financiamento, construção, operação e manutenção de infraestrutura, com o grande desafio de garantir que a finalidade pública predomine

sobre os interesses privados existentes (BRINKERHOFF e BRINKERHOFF, 2011). Rufín e Rivera-Santos (2012) destacam que existe um risco significativo associado ao oportunismo nas PPPs para ambos os parceiros: por um lado o governo está sujeito a um Agente que pode não cumprir suas obrigações e criar um estresse financeiro e/ou político para o financiador; por outro, as empresas podem sofrer com atrasos e manipulações financeiras do Principal que lhes gerem prejuízos.

Por fim, um modelo de relacionamento entre o Estado e o terceiro setor também pode ser classificado como uma relação de agência. No tópico seguinte, analisaremos as relações de agência existentes no terceiro setor.

## **2.5 Relação Principal-Agente no terceiro setor**

O terceiro setor é, conforme destacado no capítulo anterior, cenário de intensas interações com os demais setores e com a sociedade civil. Jensen (1994) entende que essas relações também estão sujeitas aos problemas de agência, mesmo que alguém pudesse inculcar mais altruísmo e preocupação com o bem-estar dos outros, o comportamento do Agente ainda pode não ser o desejado pelo Principal. Glaeser (2003) alega que os problemas no terceiro setor são ainda mais graves, pela diversidade de atores e modelos de relações envolvidos, interna e externamente. A organização do terceiro setor assume o papel ora de Principal, ora de Agente nessas relações, em contratos com diferentes níveis de formalidade.

Em se tratando da relação de agência estabelecida internamente na OSC, é importante destacar que há uma relação P-A escalonada: o conselho de administração é o Principal na relação com o gerente, mas o gerente é o Principal na relação com os trabalhadores e voluntários (STEINBERG, 2010). Mesmo uma motivação altruísta legítima, não é suficiente para evitar os problemas de agência e nem sempre é possível alinhar os objetivos tendo como base recursos financeiros, seja pela importância da alegada motivação intrínseca dos participantes da relação, seja pela restrição legal a essa prática ou mesmo pela lentidão das organizações em adotar práticas consideradas mais eficientes para motivação (JENSEN, 1994; STEINBERG, 2010). Uma possível solução apontada por Rufín, Rivera-Santos e Wassmer (2017) é realizar uma criteriosa seleção de trabalhadores e voluntários que apresentem maior alinhamento com a missão declarada da organização, o que minimizaria o custo de incentivos e de mecanismos de monitoramento.

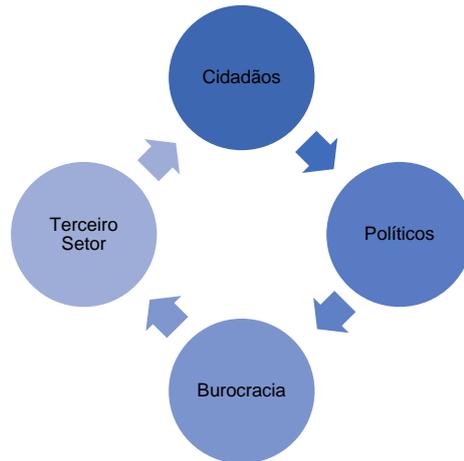
A primeira relação externa a ser analisada que assume o formato P-A é entre a organização do terceiro setor e o usuário/beneficiário do serviço por ele ofertado. A organização atua em favor do beneficiário, dando voz aos desejos e necessidades deste junto ao governo e ao mercado: a organização é Agente do beneficiário, em um processo conhecido como *advocacy*. Rufín, Rivera-Santos, e Wassmer (2017) destacam que se trata de uma alegada relação de agência, uma vez que não há um contrato implícito ou explícito de delegação, pois isso exigiria um consentimento das partes. Os autores destacam que muitos beneficiários são incapazes de definir ou expressar suas necessidades (um caso extremo é a natureza), e isso resulta numa definição unilateral dos interesses do beneficiário por parte da entidade.

O papel dos financiadores como Principais significa que o objetivo final das decisões tomadas pelos gestores de uma OSC é cumprir os objetivos dos doadores de fornecer bens públicos e, ao mesmo tempo, garantir a sobrevivência ou o crescimento da entidade (RUFÍN, RIVERA-SANTOS e WASSMER, 2017). A imposição voluntária da restrição de não distribuição atua como um dispositivo de compromisso, garantindo aos doadores que suas doações não serão expropriadas por seu Agente (STEINBERG, 2010). Os problemas nessa relação geralmente derivam de divergências nas preferências de quantidade e qualidade dos serviços ofertados, e tendem a aumentar conforme aumenta a heterogeneidade dos doadores (STEINBERG, 2010). Analisar os problemas de agência que podem ocorrer na relação P-A entre governo e OSC é tema geral deste trabalho, e o modelo será desenvolvido no próximo tópico, explorando com mais detalhes a relação de agência que ocorre em caso de contratualização com o setor público.

## **2.6 Teoria da Agência nas parcerias entre o Estado e o terceiro setor: modelo**

Conforme demonstrado em tópicos anteriores, nem o Estado nem o terceiro setor estão livres da ocorrência de problemas de agência e o relacionamento entre eles em um esforço cooperativo é, como preconiza a teoria da agência, palco de tais problemas ou mesmo com eles ainda mais graves (JENSEN, 1994; GLAESER, 2003; ATTILA, 2012). Esse modelo de relacionamento pode ser comparado ao que Van Thiel e Yesilkagit (2011) denominam agencificação, uma vez que há um encadeamento de delegação para execução das políticas públicas, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Agencificação nas relações do governo com o terceiro setor



Fonte: Elaborada pela autora.

Neste trabalho, a relação entre esses atores será analisada com a separação entre governo/financiador como sendo Principal e entidade/executor como sendo o Agente. Apesar de outros autores apresentarem outras abordagens (LACRUZ, MOURA e ROSA, 2017), esse modelo encontra respaldo na literatura. Em uma visão simplificada, o governo seria o Principal, pois “contrata” a entidade do terceiro setor para agir em seu nome, executando determinada política pública em dado cenário social, com expectativa de alcance de resultados pactuados. Mesmo se considerarmos o altruísmo como centro dessas relações, é necessária alguma forma de mecanismo de governança, não porque os Agentes sejam universalmente egoístas, mas porque é difícil (ou impossível) para o governo observar as ações dos Agentes, e estes podem interpretar o que é melhor para a parceria de uma maneira que difere do Principal (WISEMAN, CUEVAS-RODRÍGUEZ e GOMEZ-MEJIA, 2012).

A Figura 2 ilustra o modelo básico, adotado neste trabalho, considerando o atual ambiente institucional e legislativo nacional. Observa-se que o Principal e o Agente são racionais e optam por propor e aceitar a parceria, respectivamente. O resultado é o Termo de Colaboração, um contrato imperfeito, como os demais em que há delegação e, portanto, sujeito aos problemas de agência. Neste contrato imperfeito, além dos custos normais de contrato, haverá ainda os custos de agência, do lado do Principal para monitorar o Agente, enquanto os custos destes são destinados a demonstrar que suas ações estão de acordo com os interesses do Principal, além de eventuais custos residuais. A legislação vigente enfatiza o controle de resultados, e a Teoria da Agência afirma que esse modelo é adequado quando não é possível

observar diretamente o comportamento do Agente. O Estado tem na burocracia os atores essenciais para o gerenciamento e governança das parcerias, são eles os responsáveis pela seleção, fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das parcerias, enfim, por observar o Agente em nome do Principal, visando prevenir e sanar os problemas de agência.

Figura 2 – Modelo da teoria da agência aplicada às parcerias entre governo e terceiro setor



Fonte: Elaborado pela autora.

Van Slyke (2007) afirma que os serviços públicos produzidos por terceiros, mas financiados com recursos públicos, podem ser beneficiados com mais pesquisas sobre o ambiente do contrato e a maneira pela qual o relacionamento contratual é gerenciado. No entanto, o estudo dos problemas decorrentes desse processo e das estratégias utilizadas para minimizá-los ainda são escassos no Brasil.

Assim, constitui o objetivo geral deste trabalho analisar a regularidade e a consistência da atuação preventiva e saneadora do Estado, por meio de seus burocratas, quanto à seleção, controle e fiscalização das parcerias entre a PAS distrial

e as OSCs. A literatura aponta que tais problemas são os mais comuns em relações que envolvam um ente governamental, especialmente a assimetria informacional (ATILLA, 2012). Já no terceiro setor, há uma tendência ao desalinhamento de interesses, pois mesmo que não exista oportunismo, o Agente pode entender de uma maneira diferente do Principal o que se espera da parceria. Outro agravante é a necessidade de lidar com interesses de Principais diferentes, com interesses concorrentes e, às vezes, diferenças irreconciliáveis (SHAPIRO, 2005).

Além disso, a opção por analisar apenas esses dois problemas de agência se dá por esta pesquisa focar apenas na atuação da burocracia. A análise da ocorrência de diferentes horizontes de planejamento, de distinta tolerância aos riscos e de capacidade limitada exigiria um esforço de pesquisa que envolvesse também a OSC, o que está fora do escopo deste trabalho. No entanto, entender a atuação desses burocratas depende inicialmente de entendermos o ambiente institucional e legislativo dessas parcerias no Brasil. O capítulo seguinte apresenta pistas do histórico da relação entre o governo e o terceiro setor no Brasil, enfatizando a recente promulgação de uma lei que visa regular essas parcerias.

## 3 PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR NO BRASIL

### 3.1 Histórico da relação entre Estado e terceiro setor no Brasil

Ao contrário do modelo estadunidense, em que o terceiro setor se constituiu a partir de protagonismo e mobilização social e precedeu o governo, no Brasil, o Estado foi a primeira estrutura formal a ser formada (MÂNICA, 2007; GRAEF e SALGADO, 2012). O terceiro setor brasileiro foi “construído” pela Coroa portuguesa por intermédio da Igreja, em uma relação simbiótica com as organizações resultantes, que eram responsáveis por atividades de educação, saúde, assistência social e lazer, pautadas na filantropia e na caridade religiosa, realizadas de forma isolada (SILVA, 2010; GRAEF, SALGADO, 2012).

Essa situação, aliada à grande extensão do território nacional, fez a mobilização social no Brasil durante os primeiros três séculos ser praticamente inexistente, devido à pouca diferenciação entre a esfera pública e a privado (MÂNICA, 2007; AVRITZER, 2012). Para Landim e Carvalho (2007), apenas algumas organizações abolicionistas no período apresentavam real autonomia.

No final do século XIX, com a extinção da escravidão, a Proclamação da República (1889) e a separação entre a Igreja e o Estado no Brasil, o governo assume normativamente a função social que até então era exercida essencialmente pela Igreja (OLIVEIRA NETO, 1991). Surge então uma primeira onda de expansão numérica de OSCs, muitas ainda ligadas a questões de filantropia e caridade religiosa (BNDES, 2001). A crescente urbanização e a industrialização fizeram com que surgissem numerosas associações profissionais, associações de classe e sindicatos, que na ausência da legislação trabalhista proviam assistência mínima aos trabalhadores, mesmo em um cenário em que esses movimentos eram desestimulados e reprimidos (MÂNICA, 2007; LANDIM, CARVALHO, 2007).

Num cenário de expansão quantitativa, surge a primeira legislação relacionada ao terceiro setor no Brasil: com a Lei 3.071 (Código Civil), de 1º de janeiro de 1916<sup>3</sup>, as OSCs passaram a ter garantida a sua existência jurídica como associações, fundações e sociedades civis sem fins econômicos, embora sem outros benefícios legais. O Anexo I resume informações sobre as normas indicadas nesta pesquisa.

---

<sup>3</sup> Revogada pela Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

Após a Crise de 1929, há uma maior pressão social e uma maior diversificação dos formatos organizacionais que compunham o terceiro setor, acompanhando a diversidade de problemas existentes (BNDES, 2001). Nesse período, as OSCs prestadoras de serviços de interesse público já conseguiam financiamento do Estado por meio de pedidos endereçados ao presidente da República, que utilizava os recursos advindos da contribuição de caridade<sup>4</sup>, embora com critérios pouco definidos (MÂNICA, 2007). A destinação de recursos para as OSCs passou a ser mais formal a partir do Decreto Lei 20.351, de 31 de agosto de 1931,<sup>5</sup> que criou a Caixa de Subvenções, encarregada de analisar e fiscalizar os pedidos de auxílio.

A Constituição de 1934 foi um marco institucional importante, pois nela o Estado brasileiro assumiu o modelo de Estado social, passando a incluir em seu rol de atuação as questões sociais (MÂNICA, 2007). Por meio da Lei 91, de 28 de agosto de 1935,<sup>6</sup> foi instituído o título de Utilidade Pública Federal, concedido às OSCs que atuavam desinteressadamente em favor da coletividade.<sup>7</sup> Já o Decreto Lei 525, de 1º de julho de 1938,<sup>8</sup> que criou o Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS) e colocou entre as atribuições do CNSS a tarefa de estudar sobre a situação das OSCs, opinando sobre pedidos de subvenção. As subvenções sociais para as OSCs só passam a ser previstas no Orçamento-Geral da República com o advento da Lei 1.493, de 13 de dezembro de 1951 e a norma ampliou as competências do CNSS, que passou a gerenciar o denominado Registro Geral de Instituições, sejam elas de educação, saúde ou de assistência social.

A Lei 3.577, de 4 de julho de 1959, trouxe a primeira vantagem legal efetiva para as OSCs consideradas de utilidade pública: isenção da contribuição patronal previdenciária, mediante Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, cuja emissão ficou a cargo do CNSS. A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, não trata diretamente da relação entre Estado e OSCs, mas tem um dispositivo que, ao prever transferências de recursos públicos para entidades de assistência social, médica e educacional, estabeleceu a subvenção social apenas para cobertura de despesas de custeio. Esse

---

<sup>4</sup> Cobrada sobre importação de bebidas alcoólicas, conforme Decreto presidencial 5.432, de 10 de janeiro de 1928.

<sup>5</sup> Revogado pelo Decreto 99.678, de 8 de novembro de 1990.

<sup>6</sup> Revogada pela Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015.

<sup>7</sup> Foi regulamentado pelo Decreto 50.517, de 2 de maio de 1961, revogado pelo Decreto 8.726, de 27 de abril de 2016.

<sup>8</sup> O CNSS foi extinto pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (denominada Lei Orgânica da Assistência Social), sendo criado em seu lugar o Conselho Nacional da Assistência Social.

foi o último dispositivo legal acerca das OSCs promulgado antes do Regime Militar, iniciado em 1º de abril de 1964, que alterou as relações entre o governo e a sociedade.

É no Regime Militar que o convênio, instrumento formal de parcerias entre entes federados, passa a ser o padrão para a relação com o terceiro setor, trazendo um processo burocrático e pouco transparente para as parcerias. O Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que, apesar de não tratar diretamente da relação entre Estado e OSCs, indica o convênio como instrumento preferencial para viabilizar a prestação da assistência médica por entidades públicas e privadas, existentes na comunidade. O uso do instrumento foi reforçado no Decreto 93.872, 23 de dezembro de 1986,<sup>9</sup> segundo o qual o governo federal poderia estabelecer convênios, acordos ou ajustes com organizações particulares, desde que o interesse fosse recíproco.

Se as relações institucionais tiveram pouco avanço na regulamentação, as relações políticas entre o governo e as OSCs ficaram mais intensas no Regime Militar, mesmo que em uma lógica de conflito. Esse período, marcado por reprimir movimentos sociais, associativos e sindicais, foi, paradoxalmente, um momento de grande crescimento e fortalecimento de OSCs de diversos tipos (LANDIM, CARVALHO, 2007). Surgem “novos movimentos sociais”, pautados em demandas particularizadas (como de gênero e raça, por exemplo), mas tendo como tema aglutinador formas de ação para a política e a luta pelo retorno da democratização (SUCUPIRA, CHAVES, MONTEIRO, 2007). Além disso, o êxodo rural foi muito grande no período e evidenciou a insuficiência, ou mesmo a ausência, dos serviços públicos. Assim, “a organização dos pobres brasileiros para lutar por serviços públicos é uma das origens da sociedade civil brasileira” (AVRITZER, 2012, p. 386).

Nesse cenário, as organizações do terceiro setor se expandiram a partir da década de 1970, sendo inicialmente financiadas, quase que na totalidade, por agências internacionais por meio dos programas de cooperação internacional (MAÑAS e MEDEIROS, 2012). Essas agências, geralmente de origem americana ou europeia, desempenharam um papel fundamental na consolidação das OSCs nacionais, ao contribuir e financiar projetos e instituições, sendo o Brasil o país da América Latina que recebeu a maior parcela de financiamento direcionado ao continente (LANDIM, 2002; BIEKART, 2013). Os movimentos da sociedade civil organizada no período buscavam autonomia em relação ao Estado, seja na busca por

---

<sup>9</sup> Revogado pelo Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007.

uma organização própria e autônoma, seja na busca por formas de administração de políticas sem a participação do Estado (AVRITZER, 2012).

A década de 1980 foi marcada por uma grave crise econômica (nacional e internacional), decorrente dos dois choques do petróleo e da crise dos juros internacionais, que enfraqueceu o Regime Militar e proporcionou uma ampliação dos espaços de participação, um fator determinante para o fortalecimento dos movimentos sociais (SUCUPIRA, CHAVES e MONTEIRO, 2007). Com isso, há um retraimento do Estado, e surgem as condições para que o atendimento às demandas sociais seja transferido ao terceiro setor, sob o argumento de que este seria um espaço mais propício à realização da cidadania, em contraponto a um aparelho estatal rígido, burocrático, incapaz de possibilitar aos seus cidadãos a autonomia e a participação na gestão dos serviços públicos (COÊLHO *et al.*, 2009).

Esse processo de fortalecimento da sociedade civil organizada culminou na redemocratização do país, e a Constituição Federal (CF) de 1988 abriu espaço para a atuação das OSCs, seja com a descentralização de serviços, seja com a ampliação e reestruturação e reordenamento dos mecanismos de participação social (LOPEZ E ABREU, 2014; LIMA NETO, 2013). Essa também foi a primeira Constituição a trazer expressamente para a sociedade civil o dever de contribuir para a consecução dos objetivos do Estado brasileiro (MÂNICA, 2007). Salgado (2013) destaca que a CF de 1988 combinou a ampliação dos direitos sociais com a descentralização para os entes subnacionais, além de prever a parceria entre o governo e sociedade na execução das políticas públicas sociais. Além disso, a CF de 1988 também previu a isenção de contribuição previdenciária e vedou a instituição de impostos sobre patrimônio, renda e serviços de diversos tipos de OSC sem fins lucrativos, desde que atendidos os requisitos da lei.<sup>10</sup>

Esses dispositivos constitucionais propiciaram um terreno fértil para a proliferação de OSCs, resultando em uma rápida expansão quantitativa delas, com origens, objetivos e as trajetórias mais diversificadas, “seguindo a fragmentação e a pluralidade características dos movimentos sociais então contemporâneos” (BNDES, 2001, p. 7). Para Gohn (2000), as ONGs são a face mais visível do terceiro setor brasileiro na década de 1990, em que os movimentos militantes se tornam

---

<sup>10</sup> Art. 150 e Art. 195 da CF/1988.

minoritários, e a predominância é de uma onda propositiva, com objetivos humanitários e de defesa da ampliação do espaço público não estatal.

O fortalecimento do terceiro setor contrastou com um cenário internacional de redução dos recursos destinados às OSCs brasileiras. Na década de 1990, esses recursos foram progressivamente redirecionados a países mais pobres e àqueles envolvidos em graves conflitos.. Além disso, o maior rigor na seleção e as maiores exigências de planejamento, avaliação e prestação de contas, dificultaram ainda mais o financiamento internacional das OSCs brasileiras (BNDES, 2001).

Esse contexto internacional levou as OSCs a buscarem alternativas para sustentabilidade de suas ações, seja gerando fontes próprias de recursos com produtos e serviços (SILVA, 2010), seja com a crescente trajetória de aproximação com o governo e o mercado, identificando potenciais parceiros e financiadores (BANCO MUNDIAL, 2000; BNDES, 2001).

Um primeiro passo dessa aproximação com o governo foi a Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que criou o conceito das fundações de apoio para instituições públicas federais de ensino superior e pesquisa tecnológica e científica. A principal inovação dessa lei no que tange às OSCs foi a previsão do convênio como instrumento de parceria de longo prazo entre o Estado e a sociedade civil organizada, na viabilização da pesquisa científica e tecnológica (SALGADO, 2013).

O avanço formal da atuação do terceiro setor brasileiro teve grande incentivo com a Reforma Gerencial de 1995, que foi definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995). De inspiração britânica, esse documento caracterizava o serviço público brasileiro como ineficiente, e apontava como alternativas a descentralização, a autonomia para as agências executivas, a responsabilização (*accountability*) dos agentes com controle de resultados e transparência (BRESSER-PEREIRA, 1999). Para o autor, a Reforma alinhava-se com o modelo de Nova Gestão Pública (NGP), e teve como objetivo geral levar a administração pública brasileira de um modelo burocrático para o gerencial, reconhecendo a existência dos serviços não exclusivos, que poderiam ser transferidos para o mercado, se atividades de apoio, ou para organizações públicas não estatais, no caso de atividades sociais e científicas (BRASIL, 1995).

Introduziu-se um novo conceito de propriedade que era pública, em razão do serviço de interesse público prestado por tais entidades, e não estatal, por não integrarem a estrutura formal do Estado (MÂNICA, 2007). Esse cenário institucional

levou a uma ampliação qualitativa e quantitativa do terceiro setor (LANDIM e CARVALHO, 2007; AVRITZER, 2012). Com isso, aumentou a capilaridade e as áreas possíveis de parceria com o Estado, o exigiu a adoção de novos mecanismos legais de financiamento e apoio ao terceiro setor (MÂNICA, 2007).

Um desses mecanismos foi instituído pelo Decreto 1.366, de 12 de janeiro de 1995,<sup>11</sup> que criou o Programa Comunidade Solidária (PCS). A ideia predominante era que uma ampla mobilização da sociedade seria possível reunir recursos suficientes para o desenvolvimento de ações estratégicas e eficientes para o enfrentamento da miséria e das desigualdades sociais e regionais, superando as práticas políticas assistencialistas e clientelistas (FISCHER, 2005; PERES, 2005). Mais tarde o Decreto 2.999, de 25 de março de 1999,<sup>12</sup> instituiu o Conselho da Comunidade Solidária (CCS), visando promover o diálogo entre os setores.

Com esse diálogo, ficou evidente que, como as relações de trabalho dentro das OSCs são muito baseadas em voluntariado, a regulamentação desse modelo era uma demanda das OSCs.<sup>13</sup> A Lei 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, conhecida como Lei do Voluntariado, definiu e incentivou o trabalho voluntário e foi fundamental para reforçar a tendência de profissionalização do terceiro setor, difundindo a cultura do voluntariado, atraindo profissionais para as OSCs por motivação pessoal e dever cívico, ao passo que protege as entidades de reclamações na Justiça Trabalhista (PERES, 2005; FISCHER, 2005).

Com o aprofundamento das relações entre governo e sociedade civil, aumentaram as pressões para a atualização dos modelos de parceria existentes, pois a lógica de convênio era considerada inadequada para essa parceria. Assim, foi promulgada a Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (OSs) e a criação do Programa Nacional de Publicização. A inovação da norma está em prever um instrumento específico para a cooperação público-privada (contrato de gestão), diferenciando do convênio que regularmente é utilizado para relações público-público (SALGADO, 2013). Peres

---

<sup>11</sup> Revogado pelo Decreto 2.999, de 25 de março de 1999.

<sup>12</sup> Revogado pelo Decreto 9.906, de 9 de julho de 2019.

<sup>13</sup> Recentemente, o governo federal editou o Decreto 9.906, de 9 de julho de 2019, que instituiu o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, visando à mobilização, à divulgação e ao desenvolvimento de atividades voluntárias, envolvendo o governo, as OSCs e o mercado. Essa nova normativa sinaliza que esse ainda é um campo com potencial para ampliação de atividades.

(2005) destaca que partes significativas dos serviços sociais foram transformadas em OSs, o que, para Mânica (2007), trata-se de privatização (e não publicização) da coisa pública, mesmo que mantido o interesse público, uma vez que as entidades públicas se tornaram entidades privadas sem fins lucrativos.

Como o alcance de serviços que podiam ser publicizados por meio das OSs era limitado, a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, criou a figura da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) para ampliar o modelo de parcerias. A legislação inovou ao incluir a previsão de celebração de Termo de Parceria (sem o excesso burocrático presentes nos convênios e contratos), prevendo objetivos, metas e mecanismos de avaliação para as parcerias com o governo, com critérios legais objetivos e aptos a definir quais entidades efetivamente possuem caráter público (MÂNICA, 2007; ALVES e KOGA, 2006).

A Lei do Terceiro Setor, como ficou conhecida, não agradou muitos os atores envolvidos, pois, apesar de várias rodadas de negociações do governo com as OSCs por meio do CCS, a lei apresentada não guardava relação com o acordado nas reuniões (ALVES e KOGA, 2006). Com isso, houveram dificuldades para implementação e adesão ao modelo, resultado em pouca demanda pela certificação de Oscip e muita inadequação nos pedidos realizados (BNDES, 2001). Mesmo Medidas Provisórias para ampliação do prazo de adesão e aumento de benefícios (status de organização beneficiária de doações dedutíveis do Imposto de Renda) o resultado efetivo da lei foi um universo de Oscips muito menor que o esperado pelo governo (ALVES e KOGA, 2006). Apesar da baixa adesão, Landim e Carvalho (2007) apontam um crescimento de denúncias de corrupção e falta de transparência na gestão de recursos públicos por meio de Termo de Parceria, pois a legislação estaria sendo utilizada para promover ONGs “laranjas”, apenas para obter recursos sem a licitação pública.

O resultado de toda a movimentação estatal e do terceiro setor da década de 1990 para a atuação em parceria, foi, para alguns autores, insatisfatório. Faria (2010) aponta que muitas OSCs mudaram suas funções, em nome da eficiência que apresentavam, para atuarem como prestadoras de serviços, pois não havia uma intenção real de compartilhamento dos mecanismos decisórios e alargamento da cidadania política. Peres (2005) enfatiza que, apesar dos avanços na regulamentação e dos bons resultados em termos econômicos e de incorporação da sociedade civil, os esforços colaborativos não resultaram em continuidade dos programas sociais e

da proteção social pretendida. Já Fischer (2005) avalia que o PCS foi um sucesso e inaugurou um novo modelo de relações intersetoriais no Brasil, popularizando o termo “parceria” para tratar de tais interações.

Também nos anos de 1990, segundo Falconer (1998) e Silva (2010), a academia inicia as suas investidas no campo da Administração de Organizações sem Fins Lucrativos e surgem algumas produções acadêmicas e os Programas de Formação em Gestão específicos para o terceiro setor, tais como o Centro de Estudos do Terceiro Setor, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; o Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo; e o Núcleo de Estudos em Administração do Terceiro Setor, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Por sua vez, as OSCs também se organizaram em grupos de defesa de seus interesses, dando origem ao Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), à Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong), à Rede Brasileira de Entidades Filantrópicas (Rebraf), entre outras que contribuíram para a expansão do terceiro setor no Brasil.

Outra iniciativa importante para a expansão e a profissionalização do setor foi a criação de prêmios de qualidade e eficiência. O prêmio ECO (Amcham), o Bem Eficiente (Kanitz e Associados), Empreendedor Social (Ashoka & McKinsey), Tecnologia Social (Fundação Banco do Brasil) e o Prêmio Itaú-Unicef distribuem recursos financeiros às organizações vencedoras (SILVA, 2010).

Além disso houve um empenho no sentido de identificar e mapear as OSCs brasileiras por meio do Mapa do Terceiro Setor, uma base de dados na qual as organizações poderiam inserir de forma espontânea os seus dados cadastrais, e que foi criada em 2003 pela Fundação Getúlio Vargas, mas cujo alcance foi limitado em razão da baixa adesão das OSCs (SILVA, 2010). Recentemente a iniciativa foi retomada, com a criação do Mapa das OSCs (MOSC),<sup>14</sup> que reúne dados de bases de dados públicas e informações complementares prestadas pelas OSCs. Criado pelo Decreto 8.726, de 27 de abril de 2016, e com a gestão do portal a cargo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a finalidade do sítio é dar transparência, reunir e publicizar informações sobre as OSCs e as parcerias celebradas com o governo federal e dos demais entes federados.

---

<sup>14</sup> <https://mapaosc.ipea.gov.br>.

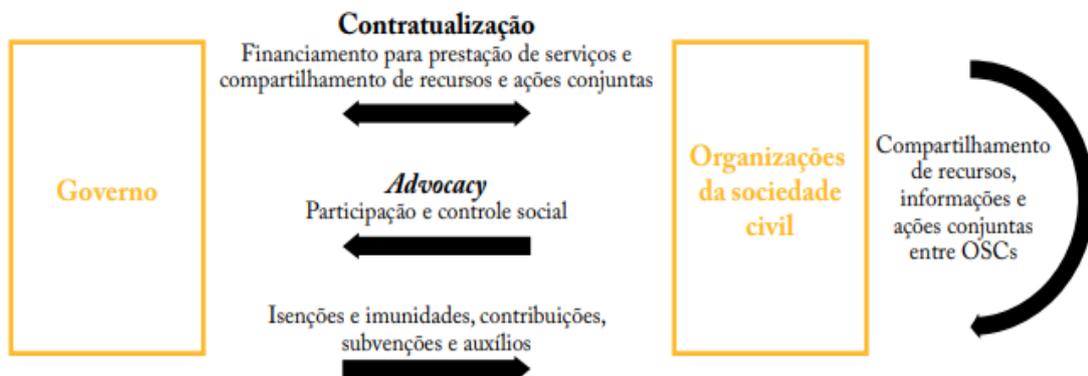
Há autores que discordam desse crescente movimento de ampliação da participação das OSCs na execução de políticas públicas no Brasil, destacando que, embora esse processo pareça representar um fortalecimento da sociedade civil, é na verdade um movimento em que Estado progressivamente se exime do papel garantidor da provisão dos serviços públicos, tanto em aspectos políticos como legais, e assumindo um papel meramente regulamentador (LOPES, 2004; MONTAÑO, 2002).

A resistência da parceria com o Estado pode partir das próprias OSCs, em razão de vislumbrarem problemas que podem ser ocasionados por estas relações. Algumas temem que a colaboração resulte em redução do poder fiscalizador, assumindo de um papel de mero substituto do Estado (BANCO MUNDIAL, 2000). Pesquisas apontam que há um desequilíbrio de poder nas relações, pois o governo tem mais poder ao ditar normas, ocasionando subordinação e perda de autonomia da OSC (GODÓI-DE-SOUSA, VALADÃO JUNIOR, 2010). Enquanto alguns autores entendem que reverter a posição opositiva para parceria com o Estado não faz com que as OSCs abandonem as tensões e avaliações críticas (LIMA NETO, 2013), outros defendem que a dependência dos recursos estatais resulta em redução da autonomia e da postura crítica (RUSSO, 2013).

Se não há consenso na pesquisa acadêmica, tampouco há na opinião pública. Uma pesquisa realizada com dez grupos focais demonstrou que a população tem uma visão ambígua acerca das OSCs: por um lado, a desconfiança, gerada pela frequente divulgação de denúncias de corrupção e mau uso dos recursos por elas recebido, e a crítica à dependência do Estado e à falta de transparência; por outro, são encaradas como necessárias para combater os problemas sociais e competentes para levar benefícios de forma efetiva (IDIS, 2015).

Apesar de controvérsias conceituais e ideológicas, as relações com OSCs são hoje imprescindíveis aos governos, na provisão de diversos serviços públicos, ainda que isso signifique uma gama diversa de relações que podem ser de parceria e cooperação ou de oposição e mobilização contenciosa entre atores civis e governamentais (LOPEZ e BUENO, 2012; LIMA NETO, 2013; MENDONÇA, 2017). A Figura 3 ilustra que há diferentes tipos de relacionamento entre esses atores no Brasil, mapeados por meios de dados oficiais do orçamento público e de entrevistas com gestores públicos e de OSCs, conforme pesquisa conduzida por Segatto (2013).

Figura 3 – Mapa das relações entre governo e organizações da sociedade civil no Brasil



Fonte: Segatto, 2013, p. 151

Considerando que os aspectos levantados não pretendem esgotar o tema da atuação do terceiro setor no Brasil, e tendo em vista a diversidade de políticas públicas que podem ser ofertadas por meio de parcerias, observa-se a necessidade de identificar como essa atuação se dá nas políticas públicas setoriais. O foco deste trabalho é entender a atuação do terceiro setor na política de assistência social e é este o tema que será abordado no tópico seguinte.

### 3.2 As OSCs e a assistência social

As origens da assistência social brasileira remontam às estreitas relações entre o Estado e a Igreja, originando organizações religiosas (como as Santas Casas), cuja atuação era marcada por práticas isoladas de caridade e voluntarismo (GRAEF e SALGADO, 2012). Para Graef e Salgado (2012), o pensamento predominante era de que os “desvalidos da sorte” não mereciam atenção Estado, apenas da benevolente ajuda de pessoas caridosas das elites dominantes e da Igreja. Firma-se um cenário em que as relações Estado-sociedade civil no campo da assistência social brasileira foram pouco claras, com atuação situada entre complementaridade e subsidiariedade, entre o dever do Estado e a caridade privada (MENDONÇA, MEDEIROS e ARAÚJO, 2019).

O fornecimento de subvenções sociais para as OSCs reconhecia e chancelava, mesmo que indiretamente, a atuação dessas organizações na oferta de assistência social (CARNEIRO, 2018). Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência

(LBA),<sup>15</sup> com o objetivo de prestar, diretamente ou em colaboração com outras entidades, serviços de assistência social, e que atuou em muitos municípios brasileiros, representando um aprofundamento da relação entre o governo e as OSCs. A LBA ampliou o número e o alcance das OSCs brasileiras, mas as manteve em um cenário de estreita relação com o governo, mantendo as características paternalistas na figura das “primeiras-damas”, que cuidavam dos mais carentes, oferecendo ajuda aos necessitados (GRAEF, SALGADO, 2012; MESTRINER, 2011). O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, com cobertura limitada aos que realizavam contribuição previdenciária, e com ações eram baseadas na racionalidade e na segmentação das demandas, problemas e faixas etárias, resultando em uma Política de Assistência Social (PAS) fragmentada, sem referencial normativo acerca das formas de proteção social, nem serviços padronizados a serem disponibilizados (MESTRINER, 2011). Para a autora, o cenário era de diluição de direitos e o Estado se distanciava do cidadão ao eleger as OSCs como intermediários na oferta da assistência social.

Apenas com a CF de 1988, a assistência social é reconhecida como um direito social para todos que dela precisam, independentemente de contribuição social prévia,<sup>16</sup> inserindo-a no conjunto da seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Graef e Salgado (2012) consideram que, apesar da previsão constitucional, não foram implantadas medidas efetivas para o provimento do direito e apontam o conservadorismo elitista e o poder das entidades filantrópicas como empecilhos para a efetivação da assistência social nacional.

Em 1993, é promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas),<sup>17</sup> que garante a universalidade da assistência social que será prestada pelo Distrito Federal e pelos municípios, incluindo a previsão de oferta por meio de parcerias com as OSCs. No entanto, é preciso considerar o período histórico em que a Loas passou a vigorar: dois anos após sua promulgação, o Estado brasileiro passou por uma ampla reforma gerencial, que previu uma redução dos equipamentos estatais, transferindo-as para a esfera privada (BRASIL, 1995). Neste contexto, a assistência social não conseguiu

---

<sup>15</sup> Transformada em fundação em 1969, só foi extinta em 1995, quando foi criado o Conselho Comunidade Solidária.

<sup>16</sup> Arts. 203 e 204 da CF de 1988.

<sup>17</sup> Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

avançar no campo da concretização enquanto direito social (MESTRINER, 2011; CRONEMBERGER e TEIXEIRA, 2015).

Em 2004 foi publicada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que previu um Sistema Único de Assistência Social (Suas), implantado a partir de 2005. A PAS brasileira funcionaria como um sistema descentralizado e participativo, cuja gestão e o financiamento são compartilhados pelos entes federativos. A participação da sociedade civil no Suas se dá por meio do Conselho de Assistência Social e das OSCs que ofertam serviços socioassistenciais com financiamento público. O governo federal não realiza diretamente serviços nem possui equipamentos socioassistenciais, uma vez que tem a atribuição de regulação e de coordenação do sistema. As interações mais intensas e próximas com as OSCs acontecem nos entes subnacionais, responsáveis pela oferta e pelos equipamentos (LOPEZ e BUENO, 2012). Essas relações ocorrem em um cenário de parceria, que “envolve um acordo de médio ou longo prazo para execução de serviços continuados a uma determinada clientela” (GRAEF e SALGADO, 2012, p. 37).

As relações entre o Estado e o terceiro setor no âmbito da assistência social são caracterizadas por Mendonça, Medeiros e Araújo (2019) como ainda pautadas no conflito (caracterizadas pela existência do diálogo, mas insuficientemente eficazes para apoiar a aproximação entre governo e OSC, entre outras características) e na contratação (pautadas nas orientações e detalhes sobre parcerias no desenho de políticas públicas), não tendo alcançado o patamar de cooperação. Para os autores, a crescente profissionalização dos agentes públicos focados na nova lógica da PNAS gerou uma necessidade de adequações no padrão de serviços que muitas vezes foram encaradas como pressão e ingerência do Estado sobre a autonomia das OSCs. No entanto, a literatura aponta que essa profissionalização é necessária para a superação do atraso brasileiro na oferta de serviços públicos de assistência social, migrando de práticas baseadas no voluntariado para um modelo de prestação de serviços profissionais e de qualidade (GRAEF e SALGADO, 2012).

Apesar da intensa participação das OSCs nas políticas públicas, especialmente na assistência social, e de muitas dessas relações entre o Estado e as OSCs envolverem o financiamento público para prestação de serviços, até recentemente não havia uma regulação unificada, gerando problemas de entendimento e acompanhamento dessas parcerias. Essa situação reforçava a trajetória de controle estatal baseado em meios, como alternativa para lidar com a insegurança jurídica e

os desvios encontrados nas relações Estado/OSCs (MENDONÇA, FALCÃO, 2016). Esse cenário levou a uma ampla mobilização das OSCs e do governo na busca de um novo marco regulatório para essas parcerias, conforme será abordado no tópico seguinte.

### **3.3 O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: novos rumos para as parcerias**

Mesmo com as incontestáveis inovações legislativas realizadas durante o período do PCS, não houve a substituição das legislações que já estavam vigentes, foram apenas acrescentados os mecanismos de contrato de gestão e termo de parceria, que passaram a conviver com o convênio (MENDONÇA, 2017). Salgado (2013) destaca que a dificuldade de entendimento das normas legais favorecia antinomias jurídicas, com normas sobrepostas com diferentes entendimentos e formas de aplicação. Além disso, a literatura aponta que, mesmo com o advento dos modelos de contrato de gestão e termo de parceria, ainda predominava o uso do convênio como instrumento mediador da relação entre o Estado e as OSCs, apesar das inadequações e burocracias do modelo (GRAEF e SALGADO, 2012). Enquanto o art. 241 da CF de 1988 especificava que o convênio era o instrumento adequado para disciplinar a cooperação entre entes públicos, o Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, ampliou esse entendimento, considerando-o o instrumento adequado para as parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos. Aos convênios era aplicado, como regra geral o art. 116 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, o mesmo regime jurídico das demais contratações do Estado, tornando o processo burocrático e oneroso para as entidades que não dispunham do mesmo aparato técnico e burocrático dos entes federativos a quem se aplicava originalmente os convênios.

Se a cooperação formal entre governo e OSCs causam controvérsias pela fragilização da autonomia dos partícipes, grande parte dos problemas apontados neste debate envolvem a falta de uma legislação clara e unificada (MEDEIROS e MACHADO, 2017). Cruz (2014) explica que, no governo Lula, a execução de políticas públicas em parcerias com OSCs se tornou estratégica, e os volumes de recursos a elas destinados teve considerável incremento, sem, no entanto, haver a unificação legislativa que garantisse a transparência desse processo. Para o autor, esse cenário foi propício para um aumento de denúncias de mau uso dos recursos transferidos.

O cenário se agravou com as denúncias de desvios de recursos do governo federal transferido para as OSCs, que geraram a instauração de duas Comissões Parlamentares de Inquérito das ONGs, uma na Câmara, outra no Senado Federal, culminando, em 2010, na suspensão temporária de todos os repasses de convênios federais. O diagnóstico apresentado no relatório da final da investigação conduzida pelos parlamentares “é contundente ao concluir pela necessidade premente de se aperfeiçoar os mecanismos pelos quais se materializa a relação de parceria entre Poder Público e ONGs” (BRASIL, 2010, p. 7). Os ajustes na legislação seriam uma ferramenta imprescindível para o combate à corrupção (MARRARA e CESÁRIO, 2016). Para Oliveira e Godói-de-Sousa (2015), havia incompatibilidade e incongruência entre as expectativas da sociedade e a legislação vigente no país.

As discussões para a formatação de um novo marco legal para as OSCs foram lideradas pela Plataforma do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil,<sup>18</sup> criada em 2010. Integrantes desse grupo participaram do grupo de trabalho paritário criado pelo governo federal, e atuaram nas diversas audiências públicas, discutindo e contribuindo para a construção da lei no Congresso Nacional, em um ambiente de aprofundamento, intercâmbio e alinhamento de informações, promovendo “capacitação mútua e ampliação do entendimento, o que propiciou a elaboração de propostas tecnicamente adequadas e viáveis de serem implementadas” (STORTO e REICHER, 2014, p. 29). O processo de construção do MROSC levou à mobilização e ao debate gestores públicos, órgãos de controle, universidades e OSCs, “na busca por reiterar a importância da sociedade civil organizada e da participação social como meio de gestão pública eficiente e democrática” (MENDONÇA, 2017, p. 1).

O resultado dessa articulação e mobilização entre as organizações da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos e do governo federal foi a aprovação, em 31 de julho de 2014, da Lei 13.019, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Apesar dos esforços dos atores envolvidos na elaboração do MROSC, permaneceram controvérsias que levaram a uma prorrogação de sua entrada em vigor (540 dias após a promulgação, apenas em 23 de janeiro de 2016), e a uma alteração legislativa precoce: em 14 de dezembro de 2015, a Lei

---

<sup>18</sup> Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/>, formada por uma coalizão de OSCs nacionais que hoje conta com mais de 300 organizações signatárias, cuja rede indireta alcança mais de 50 mil OSCs.

13.204 realizou cerca de 390 alterações no texto original, incluindo a possibilidade de maior prazo para que a legislação fosse aplicada aos Estados e municípios.

No MROSC, em um contexto geral, é possível identificar 5 (cinco) fases previstas para as parcerias com as OSCs: planejamento, seleção, execução, monitoramento e prestação de contas (MARRARA e CESÁRIO, 2016). Isso permite que os processos ocorram de forma mais clara e segura, tanto para a administração pública como para as OSCs (LOPEZ *et al.* 2014; MENDONÇA, 2017). Visando a transparência e desburocratização, o MROSC não prevê procedimentos para que as entidades sejam qualificadas como OSCs, como ocorria com o modelo de OS ou Oscip, bastando que ela esteja incluída no rol de entidades reconhecidas como OSCs, englobando organizações sem fins lucrativos, algumas cooperativas e organizações religiosas que atuem com finalidade pública.

O MROSC proibiu o uso de convênios para as parcerias e trouxe novos instrumentos de mediação da relação entre o governo e o terceiro setor: o termo de colaboração (projeto proposto pelo governo), termo de fomento (projeto proposto pelas OSCs), ambos com transferências de recursos, e o termo de cooperação que não envolve a transferência de recursos. A relação de parceria estabelecida entre Estado e terceiro setor sustenta-se nesses instrumentos contratuais, nos quais devem estar expressas as obrigações, os deveres, as responsabilidades, as metas e os resultados esperados (MARRARA e CESÁRIO, 2016).

Este trabalho tem como foco a relação estabelecida entre o governo e o terceiro setor, por meio de termo de colaboração, aqui entendido nos termos do MROSC, ou seja, um instrumento por meio do qual as parcerias são formalizadas, que visem o alcance de finalidades de interesse público e recíproco, que sejam propostas pela administração pública e que envolvam a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014). A definição proposta pela legislação encontra convergência com a literatura, pois em um modelo de colaboração entre governo e as OSCs, “existe algum nível de compartilhamento de valores e objetivos, garantindo uma base de confiança para os relacionamentos” (MENDONÇA, MEDEIROS, ARAÚJO, 2019, p. 808). Para os autores, esses acordos podem ser formais, mas com ênfase em fatores relacionais e de discricionariedade, utilizando o diálogo como ferramenta de solução de conflitos potenciais e de aprimoramento do modelo e geração de inovações.

Com o MROSC, o controle exercido pelo Estado sobre as parcerias está focado, principalmente, no alcance dos objetivos e resultados esperados e esta é uma das

principais inovações do modelo. São indispensáveis indicadores de desempenho e resultado (definidos previamente) que possibilitem sinalizar ou demonstrar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos para o termo (GAMBARDELLA, 2014; COSTA, 2016). A grande inovação do MROSC é a inversão da lógica de prestação de contas, “colocando em primeiro plano a comprovação das metas e resultados previstos no plano de trabalho e, somente depois, nos casos de não cumprimento das metas e resultados estipulados” pode ser solicitada a prestação de conta em termos formais (SCHWARZ e ACCO, 2019, p. 178).

Esse modelo encontra respaldo na literatura, pois estudos demonstram que a apresentação de demonstrações financeiras obrigatórias pode não ser suficiente para o para o monitoramento dessas organizações (CIBIEN *et al.* 2019). Para Graef e Salgado (2012), esse modelo direcionaria esforços para a eficiência na gestão e na prestação de serviços, resultando na profissionalização das OSCs. O MROSC pode inaugurar um novo modelo não apenas para as parcerias com as OSCs, mas também para a lógica de funcionamento da estatal, ao focar na transparência e controle de resultados, simplificando procedimentos e prestação de contas (MENDONÇA, 2017).

A transparência nas parcerias é muito explorada pelo MROSC. Há a previsão de uma plataforma eletrônica para o registro das etapas das parcerias, desde a seleção até a prestação de contas, além de divulgação dos dados da parceria tanto por parte da OSC, como do governo. A administração pública precisa ainda disponibilizar a relação das parcerias vigentes e canais de comunicação e denúncia para os cidadãos. A transparência exigida no MROSC encontra respaldo na literatura, uma vez que amplia as responsabilidades das OSCs, englobando não apenas a prestação de contas capaz de atender às exigências dos financiadores e fiscalizadores, mas também a garantia que a informação seja de fácil acesso (CIBIEN *et al.*, 2019). Para Mendonça (2017), as ferramentas de transparência e controle possibilitam um maior engajamento da população na utilização dos recursos públicos. A inclusão de novas mídias como meio de interação entre atores sociais formais e informais permite um maior dinamismo e participação social, ampliando o diálogo e a participação social (DUTRA e COUTO, 2012).

A participação social é muito incentivada pela norma, seja na realização de audiências públicas, seja na avaliação da qualidade dos serviços prestados pela OSC parceira. Um dos mecanismos de participação social inovadores do MROSC é o Procedimento de Manifestação de Interesse Social, instaurado quando uma OSC ou

qualquer cidadão propõe um projeto do interesse da comunidade, mas que ainda não figure entre as políticas e serviços públicos regulares do Estado. No entanto, apesar de relevante, é mais provável que, em um cenário de crescente pressão fiscal, os governos sigam destinando recursos à prestação de serviços sociais de interesse público que já estejam no cardápio de ofertas (PANNUNZIO e SOUZA, 2018). Outra possibilidade de participação é por meio dos conselhos de fomento e colaboração, cujo foco é a formulação, o diálogo e a divulgação de boas práticas e ações de fortalecimento das parcerias.

Entre outras inovações do MROSC, merecem destaque: i) estabelecimento da seleção da OSC por chamamento público como regra; ii) exigência de existência formal e prévia da organização (o tempo depende do ente com o qual é celebrada a parceria, sendo de, no mínimo, um ano); iii) comprovação de capacidade técnica e expertise no objeto de parceria; iv) possibilidade de atuação em rede. Essas exigências convergem com a literatura que afirma que “a escolha da entidade parceira deve recair em uma que já atue na área da atividade em questão, na localidade a ser atendida e com competência técnica suficiente para desenvolver a ação” (GRAEF, SALGADO, 2012, p. 36).

Mendonça, Medeiros e Araújo (2019) apontam que uma das causas do baixo nível de cooperação entre o governo e as OSCs na PAS é a baixa profissionalização dessas organizações. A autorização expressa no MROSC de pagamento de equipe profissional para a oferta dos serviços ofertados por meio dos termos de colaboração e fomento pode ser fundamental para superação do cenário de baixa profissionalização das OSCs que atuam na política de assistência social. Essa é uma inovação que pode impactar diretamente a relação entre os atores e a qualidade da execução da política por meio de parcerias.

O MROSC certamente inova em muitos aspectos e pode levar a um incremento da pesquisa sobre as parcerias, como os impactos da autorização de pagamento da equipe de profissionais e a relação entre os gestores e as organizações sociais (MEDEIROS e MACHADO, 2017). Um dos pontos importantes seria entender o papel e a atuação dos burocratas que lidam diretamente com as parcerias. O acompanhamento das parcerias precisa de “funcionários altamente treinados e bem pagos que supervisionem os serviços não exclusivos do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 201), e que disponham de recursos necessários para um

acompanhamento regular e tempestivo da execução. O tópico seguinte aborda como o MROSC orienta a atuação dos burocratas nas diferentes fases das parcerias.

### 3.3.1 *Agentes públicos e as parcerias com o terceiro setor no Brasil*

O Estado é representado pela burocracia no processo de contratação de OSCs para oferta de bens públicos. As percepções desses atores interferem na disposição de celebração ou não das parcerias, viabilizando ou inviabilizando, facilitando ou dificultando o processo, além de selecionar os mecanismos e formas de controle a serem utilizados (SCHWARZ, ACCO, 2019, p. 162). Lopez e Abreu (2014) investigaram a percepção de gestores públicos acerca das parcerias com o terceiro setor, e as entrevistas apontaram que razões para estabelecer acordos com as organizações têm relação com expertise, flexibilidade, capilaridade territorial, possibilidades de ampliar a legitimidade e a inovação nas políticas públicas, maior proximidade com a população beneficiária. A colaboração entre Estado e OSCs é vista como uma relação pautada pelo caráter de complementaridade na provisão de serviços e bens públicos (MELLO, PEREIRA e ANDRADE, 2019).

O MROSC enfatiza o papel do burocrata, uma vez que estabelece a existência da comissão de seleção, do gestor da parceria e da comissão de monitoramento e avaliação. O MROSC não detalhou a composição das comissões de seleção e de monitoramento e avaliação, e não especificou as competências do gestor da parceria, deixando essa tarefa para os decretos editados pelos entes federativos para regulamentação da lei. Os burocratas que atuam na gestão das parcerias tendem a pautar suas ações em “medidas que buscam capacitar ou condicionar as OSCs a comportamentos corretos em gestão, contabilidade, prestação de contas e em assuntos legais e normativos” (SCHWARZ e ACCO, 2019, p. 166).

Farias (2016) defende que, no âmbito do MROSC, transferência de recursos públicos para as OSCs só pode ocorrer se o Estado demonstrar previamente que tem a capacidade de fiscalizar a execução. Essa visão contrasta com o observado por Pires, Peroni e Rossi (2017), que entendem que o Estado, na maioria das vezes, apenas repassa recursos físicos e financeiros a essas entidades, confiando no discurso de que a esfera privada seja mais eficaz que a pública na execução das políticas sociais, não exercendo a correta fiscalização da aplicação dos recursos. Van Slyke (2007) aponta que essa falta de capacidade administrativa e de avaliação são

alguns dos principais desafios enfrentados pelos governos na gestão econômica dos recursos destinados ao terceiro setor. Para o autor, a qualidade dos serviços públicos prestados pelos contratados depende em grande parte da qualidade do gerenciamento de contratos fornecido pelos burocratas.

Em uma obra pioneira, Cavalcante e Lotta (2015) realizaram um amplo levantamento do perfil e atuação dos Burocratas de Médio Escalão e perceberam que, a despeito de sua importância, há poucos estudos que abordam a atuação deles no Brasil, pois a maioria dos estudos sobre burocracia pública no Brasil enfatizam o alto escalão ou na burocracia de rua. A importância dessa burocracia está justamente em ser a ligação entre o alto escalão e os executores das políticas públicas que se relacionam com os usuários, entre as regras e sua aplicação prática, conectando as fases de formulação e implementação, facilitando o entendimento correto do papel de cada uma das organizações envolvidas no processo (CAVALCANTE, LOTTA, 2015; LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014).

Para Abrucio e Loureiro (2018), a atuação do Burocrata de Médio Escalão é de caráter técnico, gerencial e político, atuando para promover o diálogo entre o público atendido e as prioridades estabelecidas pelo alto escalão. Neste trabalho, considera-se a atuação dos membros das comissões de seleção e de monitoramento, bem como do gestor de parceria, equivalente aos Burocratas de Médio Escalão, uma vez que tem o caráter técnico, gerencial e político apontado pelos autores, focando em intermediar demandas entre o governo e a entidade.

Os estudos sobre a atuação dos burocratas na gestão de parcerias entre o Estado e as OSCs ainda são escassos no Brasil. Schwarz e Acco (2019) focam nas percepções dos burocratas técnico-políticos ativistas, ou seja, aqueles que orientam ações para fortalecer a atuação das OSCs na implementação das políticas públicas. Não identificamos outros estudos que analisem a percepção dos burocratas técnicos, definidos por Schawarz e Acco (2019) como aqueles cuja atuação se limita às competências e habilidades para viabilizar tecnicamente processos e procedimentos intragovernamentais para que a parceria aconteça dentro dos parâmetros legais, sem defesa direta da atuação das OSCs. Essa pesquisa foca nesse ator fundamental para que as parcerias entre o governo e as entidades resultem em uma gestão econômica dos recursos públicos, pois “um dos principais fatores presentes no desempenho do Estado, nesse novo contexto, envolve a capacidade dos burocratas em estabelecer e gerenciar relações” (CAVALCANTE, LOTTA e YAMADA, 2018, p. 18).

É relevante avaliar como as relações entre o governo e as OSCs na PAS distrital se dão com a vigência do MROSC, identificando possíveis problemas e as ações do Estado por meio da burocracia na prevenção e saneamento dessas ocorrências, visando à gestão econômica dos recursos públicos transferidos. Esse se apresenta como um importante problema de pesquisa, mas é preciso verificar se o tema ainda não foi explorado pela literatura. Assim, realizou-se uma revisão sistemática das parcerias entre o Estado e o terceiro setor, conforme se apresenta no tópico seguinte.

### **3.4 O tratamento das parcerias entre Estado e terceiro setor na literatura acadêmica brasileira**

As revisões sistemáticas sobre o terceiro setor estão em ascensão. O mais antigo estudo localizado é de Iizuka e Sano (2004), e identificamos doze publicações acadêmicas em periódicos e eventos com análises bibliométricas sobre diferentes aspectos relacionados ao terceiro setor. Paula *et al.* (2010, p. 3) afirmam que, partir da década de 1990, os trabalhos científicos sobre o terceiro setor se tornaram mais frequentes no campo da Administração. Já Souza *et al.* (2013) apontaram tendências de crescimento em pesquisas publicadas no Congresso Brasileiro de Custos, mas que ainda são poucos artigos inseridos na temática do terceiro setor, quando comparados às outras temáticas do congresso. Foram encontrados seis outros artigos com revisão bibliográfica sobre o terceiro setor (MARQUES *et al.*, 2015; QUATRIN, OZORES e CARLETTO, 2016; RODRIGUES *et al.*, 2016; KAPPEL, SENO e SOUSA, 2017; BARROS *et al.*, 2018; CIBIEN *et al.*, 2019).

Nas buscas nas bases de dados Spell, Scielo e Google Acadêmico, não foram identificados trabalhos de revisão bibliográfica que tratem da relação entre governo e terceiro setor, apesar da relevância do tema para a sociedade e dos crescentes investimentos públicos nessas parcerias. Também não foram identificadas revisões sistemáticas publicadas em periódicos ou eventos de economia. A partir daí, propõem-se os seguintes questionamentos: como está constituído o campo de pesquisa de relacionamento entre o Estado e o terceiro setor no Brasil? Quais as características das pesquisas sobre o campo publicados nos periódicos – classificação Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)  $\geq$  B2 – em Administração e Economia? O que ainda deve ser feito?

Como um dos objetivos deste trabalho é analisar a evolução das publicações sobre o tema, não foi estabelecido um período específico. As consultas para formação do banco de dados foram realizadas diretamente nos sites dos periódicos selecionados. Os artigos incluídos na revisão deveriam conter nos títulos, resumos ou palavras-chave pelo menos um dos seguintes termos<sup>19</sup>: ou “terceiro setor”, “organizações não governamentais” ou “ONG(s)”, “organizações sociais”, “sociedade civil”, “organização(s) da sociedade civil” ou “OSC(s)”. Essa busca inicial resultou em 458 artigos, cujos títulos, resumos e palavras-chaves foram lidos para identificar aqueles que tratavam da relação entre Estado e terceiro setor. Essa leitura resultou em 116 artigos, publicados em 37 periódicos

Para análise dos artigos selecionados, utilizou-se para essa revisão sistemática o método *SystematicSearchFlow* (SSF), desenvolvido por Ferenhof e Fernandes (2016). Para se proceder à revisão bibliométrica dos artigos selecionados, foram utilizadas as seguintes categorias de análise: 1) enquadramento do estudo; 2) ano de publicação; 3) número de publicações por região; 4) termo mais utilizado no texto para se referir às organizações; e, ainda, 5) assuntos pesquisados dentro da temática de relacionamento entre o Estado e o terceiro setor. Para identificar o termo mais utilizado no texto, realizou-se inicialmente a contagem geral de expressões, identificando todas aquelas presentes nos artigos analisados, em busca de uma que seja predominante. Para identificar os assuntos gerais mais pesquisados, utilizaremos a codificação inicial incidente-incidente e a codificação focalizada, de forma que seja possível classificar, sintetizar, integrar e organizar os dados, com base nos códigos mais significativos e/ou frequentes, visando à categorização do material empírico (CHARMAZ, 2009).

Considerando os dados obtidos, inicialmente destaca-se que apenas 23% dos periódicos consultados tinham publicação que trate da relação entre o governo e as OSCs. Foram ainda identificados 166 autores diferentes nos artigos analisados, sendo que 85,5% publicaram apenas um artigo sobre o tema nos periódicos consultados. Constatou-se ainda que 30% das revistas que apresentavam publicações sobre o tema tinham também apenas um artigo publicado. Esses dados podem indicar que o tema ainda não está totalmente estabelecido academicamente nas áreas analisadas e que falta continuidade nas publicações, tanto de autores como de periódicos. Cabe

---

<sup>19</sup> Também foram pesquisados os termos em inglês “*third sector*”, “*non-governmental organization*” ou “*NGO(s)*”, “*social organization*”, “*civil society*”, “*nonprofit sector*”.

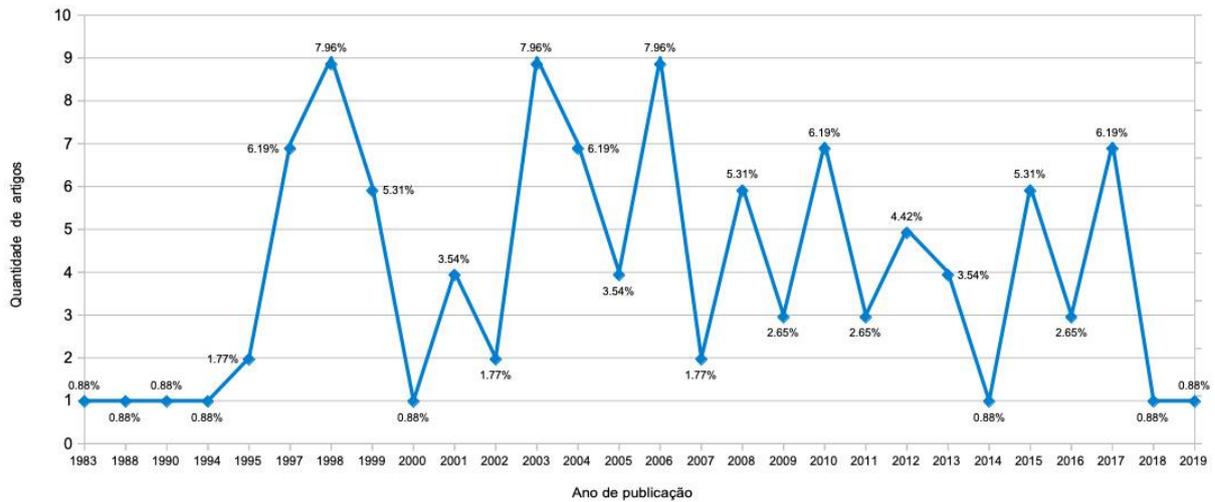
destacar que o Brasil não possui periódico especializado em terceiro setor que tenha boa avaliação Qualis Capes em Economia ou Administração. No âmbito internacional, identificamos, por exemplo, a *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* (Qualis Capes A1 em Administração), mas, entre os periódicos nacionais, identificamos apenas a *Revista Terceiro Setor & Gestão* (sem Qualis Capes 2016 disponível), a *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor* (Qualis Capes B4 em Administração) e a *Revista de Direito do Terceiro Setor* (Qualis Capes B4 em Administração).

Em busca de um panorama geral da pesquisa sobre o tema e utilizando a estratégia de análise de conteúdo, os títulos e subtítulos dos artigos foram compilados em um arquivo para geração de uma nuvem de palavras ou nuvem de *tags*. Para fins de padronização, termos estruturais (artigos, preposições, verbos de ligação etc.) foram desconsiderados; por outro lado, palavras compostas foram agrupadas de forma a manter o sentido original. Essas adequações foram realizadas com vistas a gerar um vocabulário controlado de termos essenciais para posterior análise. A nuvem de palavras pode ser utilizada para a categorização visual de textos, oferecendo a possibilidade de uma representação visual de classificação hierárquica, quantitativa, proporcional por incidência (LEMOS, 2016). É uma análise lexical simples, porém graficamente interessante. Foi utilizada uma ferramenta *on-line* para a construção da Figura 4.

Na Figura é possível identificar as palavras “Estado”, “Terceiro Setor” e “Sociedade Civil”, representando o foco de estudo desta revisão bibliométrica. Também é possível visualizar alguns aspectos já discutidos neste trabalho e por outros autores, como a dificuldade de definição de um único termo para se referir às organizações do terceiro setor. A palavra “Parceria” também está destacada, assim como outras palavras que remetem a formas de interação entre o Estado e o terceiro setor. Em se tratando das efetivas atividades de parceria, é possível identificar termos como “Políticas Públicas”, “Gestão”, “avaliação”, “governança”, “educação”, “resultados”, “controle”, “saúde”, entre outros. Quanto aos aspectos institucionais dessas parcerias, visualizamos palavras como “Reforma” (remetendo à reforma administrativa que fomentou o modelo de relação) e “Marco Legal” (remetendo aos aspectos jurídicos do modelo). Os termos “Estudo de Caso”, “perspectivas”, “questões”, “reflexões”, “dilema”, “debate” e “teoria”, por exemplo, provavelmente



Gráfico 1 – Número e percentual de publicações por ano



Fonte: Elaborado pela autora.

A Tabela 1 apresenta a proporção de artigos analisados de acordo com a região em que está localizada a instituição de origem do autor. Também é possível identificar a distribuição percentual das organizações do terceiro setor por região.

Tabela 1 – Percentual de publicações e de Organizações do Terceiro Setor por Regiões do Brasil

Região	Artigos*	Organizações do Terceiro Setor**
Sudeste	39,60%	48,30%
Sul	31%	22,20%
Nordeste	16,40%	18,80%
Centro-Oeste	8,6%	6,80%
Norte	4,4%	3,90%

Fonte: \* Elaborado pela autora (os números expressos até a segunda casa decimal)

\*\* IBGE (2019, p. 27)

Nota-se na Tabela 1 que existe correlação positiva entre a proporção de estudos por região e o percentual de organizações presentes naquele território. Os dados demonstram que a região Sudeste concentra a maior parte das organizações, quase metade das OSCs existentes no país, e é responsável pela maioria dos artigos. As regiões Sul, Centro-Oeste e Norte apresentaram maior percentual de artigos publicados do que de organizações nelas presentes. As regiões Sudeste e Nordeste apresentaram menor percentual de artigos publicados e de organizações nelas presentes.

Por meio da contagem dos termos, buscou-se identificar o termo mais relevante para se referir a estas organizações em cada publicação, uma vez que era comum um mesmo trabalho apresentar variadas denominações para o mesmo grupo de organizações. As denominações mais utilizadas foram “terceiro setor” e “sociedade civil”, ambos predominando em 27,5% dos textos analisados, seguidos da expressão “Organização(s) não governamental(s) – ONGs”, com 17,2% de preponderância; “Organizações Sociais (OSs)”, com 14,6%; e “organizações da sociedade civil (OSCs)” com 7,7%. Os termos “economia solidária”, “entidade(s)”, “organizações locais”, “organizações civis sem fins lucrativos”, “organizações públicas não estatais” foram dominantes em 0,8% das publicações cada e prevaleceram em apenas um artigo cada. Nota-se, desde 2015, uma crescente utilização predominante do termo “organizações da sociedade civil (OSCs)”, provavelmente em razão da publicação do MROSC, que adota o termo. Os artigos analisados demonstraram uma vasta terminologia utilizada para caracterizar essas entidades em suas parcerias com o Estado, corroborando a literatura apresentada (FALCONER, 1998).

Os artigos encontrados foram analisados de forma a identificar o assunto principal estudado no âmbito da parceria entre o Estado e o terceiro setor. Esses assuntos foram selecionados de acordo com a literatura e as características de cada estudo, sendo que apenas sete artigos abordavam dois ou mais assuntos. As abordagens foram organizadas em cinco grandes assuntos: “Terceiro setor e execução de políticas públicas” foi o tema mais estudado, presente em 52% dos trabalhos, sendo “Participação e democracia” o segundo tema mais abordado em 25% dos artigos. “Legislação aplicada ao terceiro setor” foi o terceiro tema mais contemplado nas pesquisas, com 11,4% de incidência. Apenas 7% das publicações analisadas tratavam de “Avaliação de parcerias com o terceiro setor” e 4,6% de “Advocacy de direitos”, merecendo, portanto, maior atenção dos pesquisadores.

Como limitações para este estudo, podem ser citadas a possibilidade de haver outros trabalhos relevantes que não compuseram o *corpus* dessa pesquisa, seja por falha humana ou de sistema no processo de seleção destes, seja por ausência do item na biblioteca virtual dos periódicos consultados. Outra limitação apontada é a restrição de perfil dos periódicos científicos consultados, uma vez que ficam fora da análise outras revistas, eventos e as dissertações e teses dos diversos programas de pós-graduação *stricto sensu* em Economia e Administração do país, e essa ausência

pode significar a não inclusão de pesquisas relevantes para o tema. Também não foram incluídos dados sobre a existência e atuação de grupos de pesquisa dedicados à análise de relações entre o Estado e o terceiro setor, que poderiam indicar esforços de continuidade de pesquisa sobre o tema.

A pesquisa sobre a colaboração entre o Estado e o terceiro setor apresenta muitas possibilidades de análise e foco, ainda mais com a crescente destinação de recursos públicos para a oferta de bens públicos por meio desse modelo de parceria. Os trabalhos analisados apontaram um avanço na pesquisa, mas ainda permanecem os problemas apontados por Paula *et al.* (2010): os esforços de pesquisa são pontuais, com foco temático disperso e permanecem com muitas lacunas. As reflexões apresentadas indicam que ainda há muitas questões e desafios, mas também muitas possibilidades e oportunidades na pesquisa sobre o tema. A promulgação do MROSC oportuniza possibilidades de pesquisa teórica e também empírica, visando compreender e aprimorar as relações reorientadas pela nova norma. Baião, Peci e Costa (2015) destacam a necessidade de analisar as vantagens e limitações das parcerias entre o Estado e as OSCs no Brasil, e que, apesar da expansão do modelo em âmbito administrativo, ainda existe a necessidade de construção teórica e conceitual que auxilie a compreensão dos processos. A Teoria da Agência pode fornecer pistas para essa construção teórica e conceitual.

Um dos aspectos pouco explorados pela literatura é a atuação dos burocratas no processo de gerenciamento dessas parcerias. Com o advento do MROSC, a atuação desses profissionais terá que se adaptar aos novos parâmetros legais, visando a prevenção e saneamento de problemas que possam ocorrer nas parcerias com vistas à gestão econômica dos recursos repassados. Esses possíveis problemas serão investigados pela lente teórica da Teoria da Agência, apresentada no capítulo anterior. No entanto, primeiro será necessário conhecer o perfil e a atuação do terceiro setor distrital.

## 4 PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE,2020) o Distrito Federal tem uma população estimada de 3,05 milhões de habitantes, um aumento estimado de cerca de 15% em relação ao censo realizado em 2010 (IBGE, 2011). Já na Região Integrada de Desenvolvimento (Ride), que inclui Distrito Federal e Entorno, a estimativa é de que a população seja de 4,7 milhões de habitantes, o que representa um aumento estimado de cerca de 27% em relação ao censo realizado em 2010. Esse crescimento populacional estimado é maior que a taxa média registrada no Brasil, que, no período 2018-2019, aumentou 0,79% e, comparado ao último censo, houve um crescimento da população nacional inferior a 7%. Além disso, o DF tem ainda a maior concentração populacional do país, com cerca de 444,07 hab/km<sup>2</sup>, enquanto a Ride atinge 67,10 hab/km<sup>2</sup>, bem acima da média nacional, que é de 22,43 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2011). Essa alta taxa de crescimento populacional da Ride, bem como a elevada densidade demográfica, impactam diretamente a economia e a execução das políticas públicas distritais, pois a demanda por serviços públicos parte também da população do entorno.

O DF apresenta o maior rendimento *per capita*, bem como o maior rendimento domiciliar *per capita* (IBGE, 2020) do país. Também merece destaque o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) brasiliense, que alcançou 0,824, o mais alto do país e bem acima do IDH brasileiro, que está em 0,761 (PNUD, 2020). Apesar dos dados positivos de renda e IDH, o DF é marcado pela desigualdade social expressa no índice Gini: 0,569, o segundo maior do país, mais ainda abaixo do índice Gini brasileiro, que é de 0,591 (Codeplan, 2020). Destaca-se ainda que 3,3% da população do DF vive abaixo da linha de pobreza (Codeplan, 2020). Os dados de renda e desigualdade distritais são relevantes e afetam a organização social e as políticas públicas do DF.

A pressão do crescimento populacional e da desigualdade poderia resultar em um terceiro setor organizado e OSCs atuantes em temas sociais sensíveis, como a assistência social. Para entendermos como essas entidades podem atuar na PAS, é necessário inicialmente entender como essa política pública está organizada no Brasil e no DF.

#### 4.1 A Política de Assistência Social (PAS) no DF

A PAS é formada pela integração de ações que visam ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. A LOAS dispõe sobre a organização da assistência social, além de prever a existência de fundos específicos para o financiamento da assistência social com recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios. A normativa indica que a PAS pode ser operacionalizada por instituições públicas e privadas, ou seja, “aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos” (BRASIL, 1993).

A PNAS (BRASIL, 2004) instituiu o Suas, que tem execução descentralizada e prevê a primazia do Estado na efetivação dessa política e, também, a participação atuação da sociedade civil por meio dos Conselhos de Assistência Social e das OSCs que ofertam serviços socioassistenciais com financiamento público ou privado. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>20</sup> padronizou em todo território nacional os serviços socioassistenciais do Suas, indicando aqueles cuja execução é exclusiva do estado e aqueles que podem ser executados mediante parcerias. As OSCs integrantes do Suas e que atuam na oferta dos serviços socioassistenciais podem ser identificadas por meio do Censo Suas, realizado anualmente pelo governo federal.

A Lei 4.176, de 16 de julho de 2008, instituiu o Suas-DF, formado pelo conjunto integrado e articulado de ações de iniciativa pública e da sociedade, sob a coordenação do poder público. As entidades e organizações de assistência social, que ofertassem e operassem serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, deveriam adequar-se aos princípios e diretrizes do Suas e respectivas regulações. A instituição do FAS-DF ocorreu em 1995,<sup>21</sup> garantindo o mecanismo especial de captação de receitas vinculadas à realização de ações relevantes da PAS no âmbito do DF, obedecendo ao disposto na Loas.

---

<sup>20</sup> Aprovada pela Resolução 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de 11 de novembro de 2009.

<sup>21</sup> Criado pela Lei Complementar 8, de 19 de dezembro de 1995, e regulamentado pelo Decreto 18.366, de 26 de junho de 1997.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedes) é responsável por garantir e efetivar o direito à PAS para a população distrital. A Sedes executa diretamente os benefícios e serviços exclusivos, e pode celebrar parcerias para prestação de serviços não exclusivos. O arcabouço jurídico que rege essas parcerias é representado atualmente pelo MROSC, em nível federal, pelo Decreto Distrital 37.843, de 13 de dezembro de 2016, que regulamenta a aplicação do MROSC ao DF e pela Portaria Sedes 91, de 30 de dezembro de 2020, que trata especificamente da PAS. O tópico analisa essas regulamentações.

#### **4.2 Regulamentação e regulação das parcerias no DF e na assistência social**

Não é pretensão deste texto representar uma sequência temporal evolutiva da regulamentação das parcerias, mas ilustrar como a promulgação do MROSC impactou no estabelecimento de normas jurídicas que direcionam essas relações no âmbito distrital e na PAS local. As informações sobre as normas indicadas no texto podem ser consultadas no Anexo I.

A destinação de recursos para OSCs no DF era, antes do MROSC, disciplinada por normas federais e, quando necessário, o ente apresentava regulamentações complementares (HAMADA, 2016). A Lei Orgânica do DF, de 08 de junho de 1993, já possibilitava a delegação de serviços públicos a pessoas jurídicas de direito privado. O Decreto 16.098, de 29 de novembro de 1994,<sup>22</sup> autorizou titulares das unidades orçamentárias a celebrar convênios com pessoas jurídicas de direito privado. O Decreto 32.598, de 15 de dezembro de 2010, considera o convênio um instrumento de pactuação entre o governo distrital e entidade pública ou particular, cujo objetivo em regime de mútua cooperação.

Quanto às normas de execução, até 2014 estas parcerias eram regidas pela Instrução Normativa 01 da Corregedoria-Geral do DF, com orientações que reforçavam o caráter discricionário do governo. Com o Decreto 35.240, de 19 de março de 2014,<sup>23</sup> o DF passa a ter uma norma exclusiva para disciplinar a celebração, o repasse de recursos e a prestação de contas de parcerias com OSCs que executassem serviços públicos de assistência social, saúde e educação. O referido

---

<sup>22</sup> Revogado pelo Decreto 32.598, de 15 de dezembro de 2010.

<sup>23</sup> Revogado pelo Decreto 37.843 de 13 de dezembro de 2016.

decreto previa a aplicação cumulativa da Instrução Normativa 1. Com isso, as parcerias distritais com o terceiro setor apresentava controvérsias e sobreposição de normas, resultando em discricionariedade e baixa transparência nos critérios de seleção e acompanhamento das parcerias. Esse achado dialoga com a literatura, que indica a situação normativa das parcerias gerava insegurança jurídica e problemas na gestão dessas parcerias (SALGADO, 2013).

Com o advento do MROSC, estados, municípios e o DF poderiam elaborar seus decretos regulamentares ou adotar o Decreto Federal 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamentou a lei no âmbito da União. A própria lei federal indica que devem ser regulamentados: i) a criação de conselho local para divulgar boas práticas e aperfeiçoar as relações de parceria (facultativo); ii) os prazos e regras do Procedimentos de Manifestação de Interesse Social; iii) a forma de verificação da regularidade jurídica e fiscal das proponentes em parcerias que envolvam atuação em rede; iv) procedimentos simplificados de prestação de contas; v) os impactos da rejeição das contas em parcerias futuras; vi) as situações excepcionais das exigências de transparência; vii) a forma de divulgação das campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por OSCs.

A literatura aponta que entender como se dá a regulamentação do MROSC é de grande relevância, uma vez que a maior parte das parcerias regidas por esta norma ocorre nos entes subnacionais, em razão da execução descentralizada das políticas e entrega de serviços públicos (MENDONÇA, ALVES, 2019). O próximo ponto apresenta os aspectos da regulamentação do MROSC no DF, de forma a verificar o alinhamento à norma federal, considerando aspectos estruturais, pré-contratuais, contratuais e pós-contratuais, conforme elementos propostos por Donnini (2020a). Além disso, são analisadas as inovações existentes na regulamentação que trarão impacto direto sobre a execução das parcerias no DF.

#### *4.2.1. A regulamentação do MROSC no DF*

Em 13 de dezembro de 2016, com o Decreto 37.843, o MROSC foi regulamentado no DF. Observa-se um hiato de quase onze meses entre a vigência da lei e sua regulamentação, o que pode ter prolongado o cenário de insegurança jurídica anteriormente apontado. O Quadro 2 apresenta uma análise geral do alinhamento do Decreto distrital ao MROSC e as inovações da norma.

Quadro 2 – Análise da regulamentação do MROSC no DF

Aspectos	Previsão no MROSC	Regulamentação no DF	Inovações na Regulamentação no DF
Estruturais	Capacitação, manuais e outras formas de acesso ao conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação realizada de forma difusa</li> <li>• Manual MROSC publicado em 27/11/2018</li> </ul>	Não houve inovações de caráter estrutural.
	Previsão de plataformas eletrônicas para o processamento das diversas etapas das parcerias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentado</li> <li>• Plataforma não implementada</li> </ul>	
	Previsão de Conselho local de Fomento e Colaboração	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não regulamentado (não é obrigatório).</li> </ul>	
	Vinculação ao Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentado</li> <li>• Os dados das parcerias com o DF ainda não estão disponíveis na plataforma.</li> </ul>	
Pré-contratuais	Procedimento de Manifestação de Interesse Social	Regulamentado no decreto, devendo estar previsto no edital.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chamamento Público para parcerias financiadas por emendas parlamentares</li> <li>• Chamamento público de caráter permanente para casos de necessidade de fluxo contínuo de parcerias</li> <li>• Exclusão explícita de contratos que envolvam publicidade.</li> <li>• Possibilidade de aspectos de inovação e criatividade serem utilizados como critério de seleção.</li> <li>• Previsão de exame da compatibilidade dos custos indicados no plano de trabalho.</li> </ul>
	Defesa de minorias por meio das parcerias com OSCs		
Contratuais	Remuneração de equipe	Regulamentado no decreto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Admissão de reembolso</li> <li>• Previsão de liberação de recursos anterior à data prevista para a realização da despesa;</li> <li>• Admissão de remanejamento de pequeno valor</li> <li>• Possibilidade de inclusão de estimativa de inflação</li> <li>• Limitação dos pagamentos em espécie a R\$1.000,00 (mil reais)</li> <li>• Possibilidade de adequação da acessibilidade do espaço físico</li> <li>• Previsão de comissão gestora para o controle e fiscalização de parcerias com elevada complexidade</li> </ul>
	Rateio de despesas		
	Métodos de setor privado nas contratações derivadas		
Pós-Contratuais	Controle prioritário de resultados	Regulamentado no decreto	Não houve inovações de caráter pós-contratual.
	Definição sobre titularidade de bens	Obrigatoriedade de cláusula que estabeleça a titularidade de bens adquiridos.	
	Aferição da sustentabilidade das ações financiadas após a conclusão da parceria	Previsão de avaliação da sustentabilidade das ações, mas não aponta critérios para essa aferição.	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de critérios de Donnini (2020a)

De maneira geral, pode-se afirmar que o referido decreto está alinhado e otimiza as inovações propostas no MROSC. Observa-se que as principais falhas na regulamentação distrital ocorrem nos aspectos estruturais e serão analisadas a seguir.

Quanto aos aspectos pós-contratuais, a ausência de critérios de sustentabilidade pode reduzir a viabilidade de mensurar esse aspecto das ações.

Quanto à capacitação, em consulta aos sítios oficiais, não foi possível identificar estratégias unificadas de capacitação de integrantes do governo e da sociedade civil que visassem uniformizar entendimentos e procedimentos gerais acerca das parcerias com as OSCs. O Manual MROSC, importante para uniformização de entendimentos e procedimentos, só foi divulgado após cerca de dois anos de vigência do Decreto 37.843/2016, apesar da previsão no decreto do prazo de até 120 dias para publicação. A oferta limitada de capacitação e o atraso na divulgação do Manual MROSC são indícios de que a implementação das parcerias pelas diferentes políticas públicas pode apresentar diferenças oriundas do entendimento de cada pasta.

A ausência de regulamentação do conselho paritário local também pode impactar os procedimentos e entendimentos relativos ao MROSC, pois eles permanecerão difusos e fragmentados entre os órgãos governamentais. Tal conselho, apesar de facultativo, poderia colaborar para uniformização, monitoramento e aperfeiçoamento das parcerias com OSCs. Mendonça, Vilas Boas e Leichsenring (2020) apontaram que houve baixa adesão dos Estados, do DF e dos municípios ao conselho facultado pelo MROSC, indicando que a opção distrital por não regulamentar este conselho também foi repetida em outros entes subnacionais.

Observa-se ainda que, apesar da previsão no decreto distrital de disponibilização de plataforma eletrônica para o acompanhamento de processos de parceria e de que os dados dos ajustes firmados no âmbito do MROSC seriam repassados para o MOSC, tais informações ainda não são públicas. O decreto não prevê prazo para implementação dessas ações, mas a ausência da plataforma distrital e do repasse de informações das parcerias locais para o MOSC, pode impactar negativamente a transparência e o controle social e até pesquisas sobre os termos celebrados no âmbito do MROSC-DF. A literatura coaduna com essa interpretação, e aponta que a utilização de plataforma eletrônica, assim como o MOSC, poderia, além de reduzir custos, favorecer a transparência das ações financiadas (DONNINI, 2020a).

Observou-se ainda que o Decreto 37.483/2016 inovou em aspectos pré-contratuais e contratuais. Tal iniciativa é comum em regulamentações locais, uma vez que os entes podem estabelecer procedimentos próprios, complementares ou regras mais específicas em relação às parcerias firmadas. Nos aspectos pré-contratuais, inovou ao prever que o chamamento público é o meio preferencial de seleção de

parcerias financiadas com recursos de emendas parlamentares e na previsão de exame de compatibilidade de custos previstos pela OSC. Essas inovações, sendo a primeira alvo de controvérsias, parece favorecer o controle e a transparência das parcerias, com alinhamento aos ditames gerais do MROSC.

Uma inovação é a possibilidade de chamamentos públicos de caráter permanente, quando houver necessidade de um fluxo contínuo de celebração de parcerias. Essa inovação dialoga com a literatura econômica que aponta que pode haver imperfeições na oferta de OSCs para serviços específicos demandados pelo governo. Assim, busca-se enfrentar a imperfeição na oferta prolongando-se o período de demanda. Também inovou na previsão de inovação e criatividade como critérios do chamamento, favorecendo a seleção de propostas com melhores alternativas para o atendimento da necessidade pública.

Quanto aos aspectos contratuais, vê-se que, em geral, visam delegar decisões para facilitar a gestão financeira da parceria, como possibilidade de remanejamento de pequeno valor, de inclusão no plano de trabalho de estimativa de variação inflacionária e admissão de pagamentos em espécie limitados a R\$1.000,00. Também há a admissão de reembolso, englobando despesas relacionadas ao objeto e que foram assumidas pela OSC em razão do atraso do repasse. Outra inovação importante é a previsão de que a liberação de recursos deverá ser anterior à data prevista para a realização da despesa, conforme cronograma de desembolso da parceria. Essas estratégias indicam a adoção de estratégias locais para enfrentamento de um dos desincentivos para a celebração de parcerias apontados por Souza e Oliveira (2020): o atraso para efetivação das transferências.

A exemplo do MROSC, o Decreto 37.843/2016 também previu itens que deveriam ser regulamentados no ato normativo setorial, considerando a necessidade de detalhamento e atendimento às especificidades das políticas públicas setoriais. Esses itens são: i) período para divulgação de respostas às propostas de instauração de Procedimento de Manifestação de Interesse Social; ii) valor de referência ou de teto estimado para a realização do objeto; iii) a possibilidade de edital permanente; iv) definição da exigência de experiência mínima; v) forma de comprovação de registro em cadastro para fins de substituição da habilitação, procedimento de credenciamento de dispensa de chamamento e/ou inexigência de chamamento; vi) forma de demonstração de interesse público em caso de objeto da parceria tiverem fontes de recursos complementares, públicas ou privadas; vii) possibilidades e condições para

reembolso e remanejamento de pequeno valor; viii) número máximo de parcerias por gestor; ix) possibilidade de análise da prestação de contas anual por técnica de auditoria por amostragem; x) exigências para que o relatório final de execução do objeto possa ser substituído por relatório simplificado de verificação; xii) possibilidades e condições para ressarcimento ao erário por meio de ações compensatórias em caso de rejeição das contas.

A primeira Secretaria de Estado a publicar o ato normativo setorial regulamentando o Decreto 37.843/2016 foi a Secretaria de Esporte, Turismo e Lazer (Portaria 29, de 9 de junho de 2017<sup>24</sup>), seguida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Portaria 290, de 6 de dezembro de 2017<sup>25</sup>). Considerando o foco desta pesquisa na execução das parcerias no âmbito da PAS distrital, convém analisar o ato normativo da secretaria responsável por esta política pública.

#### *4.2.2 A regulamentação do MROSC na assistência social*

A Portaria Sedes 91, de 30 de dezembro de 2020, orienta as parcerias executadas no âmbito da PAS e regidas pelo MROSC, com normas e parâmetros complementares ao disposto no Decreto nº 37.843/2016. Quanto aos temas que deveriam ser regulamentados no ato normativo setorial por indicação do decreto distrital, observa-se que a Portaria 91/2020 não regulamentou o período de divulgação de respostas às propostas de instauração de Procedimento de Manifestação de Interesse Social e a forma de demonstração de interesse público, quando parceria tiver fontes de recursos complementares.

É possível identificar inovações importantes ainda na fase pré-contratual, como a possibilidade de participação social na fase de elaboração do edital, bem como de oferta de orientação para OSCs proponentes por meio de atividades formativas. Essas possibilidades, se efetivadas, podem reduzir a assimetria informacional e favorecer a concorrência. Outra inovação é a dispensa<sup>26</sup> de exigência de contrapartida nas parcerias cujo objeto seja a prestação de serviço socioassistencial, uma vez que a Loas garante financiamento integral destes serviços. Isso também pode ser um fator

---

<sup>24</sup> Revogada pela Portaria 98, de 13 de março de 2020.

<sup>25</sup> Revogada pela Portaria 91, de 30 de dezembro de 2020.

<sup>26</sup> Quando exigida, a contrapartida deve ter como destinatário os usuários do serviço e deve ter como limites e parâmetros a Lei de Diretrizes Orçamentárias do DF.

importante para aumento da concorrência para parceria, uma vez que não se limitaria às OSCs com mantenedores capazes de custear uma contrapartida obrigatória.

Nos aspectos contratuais, uma inovação importante é a exigência de capacitação para os gestores de parceria em até 60 dias após a designação e as orientações específicas para a utilização de rendimentos financeiros. Também é importante ressaltar a instituição do Relatório Informativo Mensal, que não figura nas normas federais e distritais e que foi considerada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) uma boa prática a ser continuada e aprimorada (DF, 2018). Essas inovações colaboram para um melhor acompanhamento da parceria, garantindo formação ao gestor, orientação à OSC parceira e fluxo constante de informações.

Uma das mais importantes inovações da Portaria 91/2020 é o estabelecimento de resultados esperados, metas, indicadores e parâmetros/índices de qualidade organizados por serviços socioassistenciais tipificados e a determinação de que, quando se tratar de outros programas, atividades ou projetos, tais itens deverão constar no edital de chamamento público. A tarefa de definir indicadores confiáveis é complexa, mas indispensável para que se adote um modelo de gestão baseado em resultados, conforme preconiza o MROSC. Esse avanço é fundamental para qualificar a execução, avaliação e controle das parcerias.

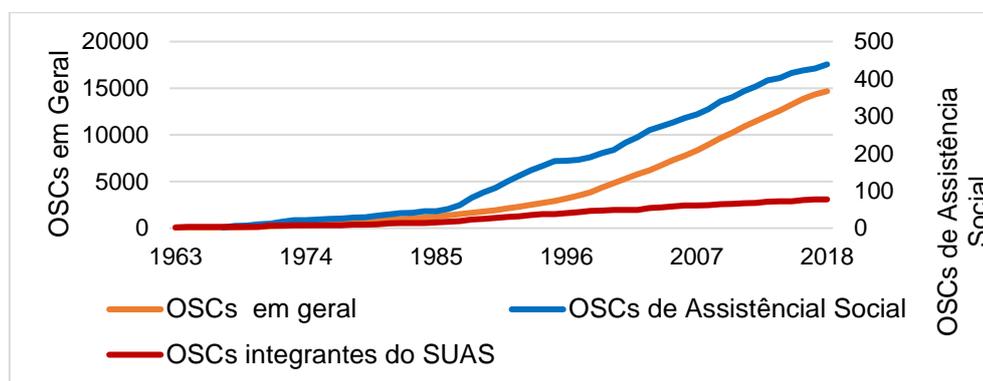
Finda a análise das normativas que regem as parcerias com o terceiro setor na AS distrital, mesmo sem a pretensão de esgotar o assunto, segue-se a análise dos recursos destinados às OSC que atuam em parceria com o Estado.

#### **4.3 O Distrito Federal e as Organizações da Sociedade Civil em números: um panorama das parcerias**

Entender as parcerias entre o governo e o terceiro setor exige uma visão geral acerca do perfil e da atuação das OSCs do DF, especialmente aquelas cuja atividade econômica principal seja, direta ou indiretamente, relacionada à PAS e aquelas que executam serviços socioassistenciais. O DF conta com 14.682 OSCs, o que equivale a 4,8 OSCs por grupo de 100 mil habitantes (IPEA, 2020). Esse número está acima da média nacional que é de 3,72 OSCs por cada grupo de 100 mil habitantes. Lopez (2018) também identificou uma média de OSCs no DF maior que a média brasileira. Um passo importante foi então identificar o processo de crescimento quantitativo das OSCs no DF, investigando-se as OSCs em geral, as que declaradamente atuam na

PAS e aquelas que compõem a rede socioassistencial local. Os dados são apresentados no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução quantitativa das OSCs no DF



Fonte: Elaborado pela autora, com dados de IPEA (2020), Censo Suas (2019).

Os dados do Gráfico 2 mostram uma tendência de crescimento quantitativo de OSCs no DF e que o número de OSCs de assistência social também segue a tendência geral de expansão quantitativa, embora esse crescimento seja menos marcante para as entidades que executam serviços socioassistenciais. O primeiro ponto considerável de expansão numérica das OSCs no DF coincide com o período de redemocratização do país, indicando que o papel constitucionalmente estabelecido para a sociedade civil na consecução dos objetivos do Estado brasileiro colaborou para rápida multiplicação dessas organizações no DF. A tendência de crescimento foi reforçada na segunda metade da década de 1990, período coincide com a reforma gerencial (BRASIL, 1995), indicando maior envolvimento da sociedade civil na prestação de serviços não exclusivos. Assim, observa-se que os dados do DF vão ao encontro do apontado na literatura, que também indica um crescimento exponencial do quantitativo de OSC no âmbito nacional após a redemocratização e as reformas administrativas da década de 1990 (MONTAÑO, 2007; MÂNICA, 2007; LOPEZ E ABREU, 2014).

Buscando-se analisar a participação das OSCs de assistência social no DF, tem-se a Tabela 2, que apresenta os dados comparativos das OSCs no DF, destacando aquelas cuja atividade econômica principal relaciona-se com a AS e aquelas que, de fato, compõe a rede socioassistencial do DF.

Tabela 2 – Participação das OSCs de assistência social no DF

<b>Tipo</b>	<b>Total de OSCs</b>	<b>Percentual</b>
OSCs do DF	14.682	100% das OSCs do DF
OSCs de AS	439	2,99% das OSCs do DF
OSCs de AS que integram o Suas	108	0,73% das OSCs do DF 24,6% das OSCs de AS

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do IPEA (2020) e Censo Suas (2019)

Observa-se que apesar dos consideráveis níveis de desigualdade e vulnerabilidade do DF, com cerca de 3,3% da população do DF vive abaixo da linha de pobreza (CODEPLAN, 2020), menos de 3% das OSCs do DF tem a assistência social como foco principal e menos de 1% integram o Suas-DF. Ressalta-se que no DF há uma diversidade de questões sociais, ambientais, culturais, entre outras que podem atrair o interesse da sociedade civil, considerando o caráter voluntário essencial das OSCs. Esse achado dialoga com o apontado por Mello, Pereira e Andrade (2019): a participação das OSCs nas políticas públicas ocorre de maneira dispersa por todas as áreas governamentais, refletindo o teor bastante heterogêneo que caracteriza a atuação das OSCs. Outro dado relevante acerca da atuação das OSCs no DF é o número de trabalhadores, destacados na Tabela 3.

Tabela 3 – Trabalhadores em OSCs no DF

<b>Pessoal empregado em</b>	<b>Total de Empregados</b>	<b>Percentual</b>
Distrito Federal	1.352.143	100% dos trabalhadores do DF
OSCs do DF	51.880	3,83% dos trabalhadores do DF
OSCs de Assistência Social	8.372	0,61% dos trabalhadores do DF 16,13% dos trabalhadores de OSCs do DF
OSCs de AS que integram o SUAS	2.099	0,15% dos trabalhadores do DF 4,04% dos trabalhadores de OSCs do DF 25,07% dos trabalhadores de Assistência Social

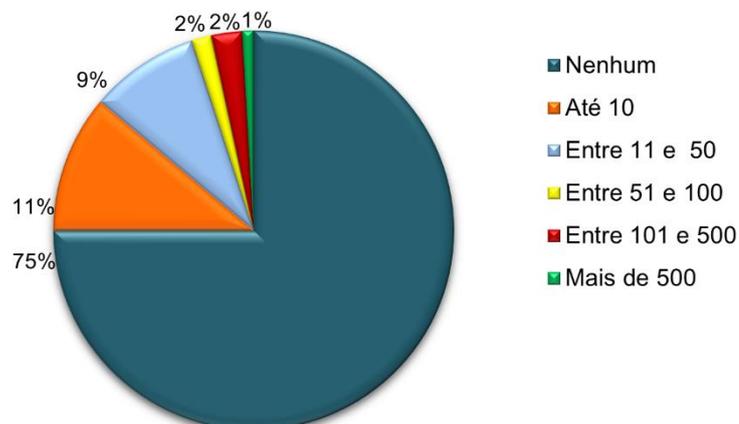
Fonte: Elaborada pela autora, com dados do IPEA (2020) e Censo Suas (2019)

Os dados da Tabela 03 a evidenciam a importância do trabalho gerado pelas OSCs do DF que têm como atividade econômica principal ações relacionadas à assistência social: mesmo com apenas 2,99% das organizações, essas entidades são responsáveis por mais de 16% dos trabalhos ofertados em OSCs, sendo mais de 4% em instituições que integram o Suas. Esses dados podem sinalizar uma intensa atuação das OSCs de AS no DF, com muitos trabalhadores formais, o que poderia ampliar o alcance e compensar o baixo percentual de OSCs de AS. Por outro lado, vê-se que apenas 25% dos trabalhadores atuam em entidades que executam serviços

socioassistenciais tipificados, sujeitos aos parâmetros oficiais de execução das ações. Isso pode indicar que OSCs de AS distritais tendem a atuar conforme os ditames pessoais e unilaterais dos dirigentes, podendo estar mais próximos do particularismo e paternalismo filantrópicos.

O Gráfico 3 apresenta os dados do número de trabalhadores por OSC de AS que integram o Suas-DF e é possível identificar que 75% das OSCs não têm trabalhadores formais. A carência de fontes de financiamento perenes, considerando o caráter voluntário dessas organizações, é uma possível causa para a ausência de contratação formal de profissionais. Destaca-se que os dados do Mosc não informam o número de trabalhadores voluntários, que podem ser responsáveis pela execução do trabalho.

Gráfico 3 – Número de trabalhadores por OSC de AS que integram o Suas-DF



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Ipea (2020) e Censo Suas (2019).

Com base nesse dado, presume-se que um contingente expressivo das OSCs de AS no DF não possui estruturas administrativas e quadros especializados para oferta de ações regulares. Essa situação pode caracterizar o que a literatura denomina amadorismo filantrópico, uma falha voluntária apontada também no Capítulo 1, uma vez que a ausência de trabalhadores contratados pode dificultar a profissionalização e a qualidade das ações efetivadas. Outra possível consequência deste baixo grau de profissionalização pode ser a dificuldade em lidar com exigências burocráticas complexas necessárias para o estabelecimento de parcerias com o poder público. Esse dado corrobora o apontado por Lopez (2018), que indica que essas micro organizações, em geral mais próximas da comunidade, ficariam impossibilitadas de celebrar parcerias com o governo por falta de profissionais.

Considerando as informações disponíveis no Portal da Transparência (DF, 2020), no MOSC e no Censo Suas do ano de 2019, foi possível identificar 14 OSCs que receberam recursos federais e 47 que receberam recursos do FAS-DF, sendo que apenas uma não tinha nenhum profissional contratado (não há informação de se havia profissional contratado à época da parceria). Assim, observa-se que, quando da contratualização com a administração pública, há uma elevação nos padrões e requisitos de qualidade e profissionalismo, corroborando a tese de que a parceria com o governo colabora para o enfrentamento do amadorismo filantrópico. Esse dado converge com o apontado por Bittencourt, Bittencourt e Feuerschutte (2012) que encontraram evidências de profissionalização e o desenvolvimento da esfera institucional nas OSCs que mantinham parcerias com o governo.

Ainda considerando o aspecto do trabalho, a Tabela 04 apresenta os dados de participação das OSCs no Suas-DF.

Tabela 4 – Participação das OSCs de assistência social no Suas-DF

Tipo de Proteção Social <sup>27</sup>	Nº de unidades públicas	Nº de unidades privadas (OSCs)	Nº de trabalhadores	
			Unidades públicas	Unidades privadas
Proteção Social Básica	45	69	464	1049
Proteção Social Especial	16	39	253	1050
Total	61	108	717	2099

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Censo Suas (2019).

A Tabela 4 demonstra a importância das OSCs para oferta dos serviços socioassistenciais dentro das esferas de proteção especificadas pela PNAS: há um predomínio das OSCs em número de equipamentos e em número de trabalhadores. Em termos percentuais observa-se que as OSC respondem a 63% dos equipamentos e 74% da força de trabalho envolvida na prestação dos serviços socioassistenciais, demonstrando a relevância das OSCs para efetivação da PAS distrital. Observa-se que há uma tendência de crescimento da participação das OSCs na oferta da PAS distrital, uma vez que os dados do Censo Suas 2017 indicavam que 60% dos equipamentos da rede socioassistencial no DF eram privados (ROSA, 2019).

<sup>27</sup> Conforme a PNAS, a assistência social é composta pela Proteção Social Básica (PSB) e pela Proteção Social Especial (PSE). A PSB tem por objetivo prevenir situações de riscos, por meio do desenvolvimento de potencialidades, focando em indivíduos com vínculos familiares e comunitários preservados. Já a PSE foca em indivíduos e famílias que tiveram seus direitos violados, podendo haver rompimento dos vínculos familiares e comunitários.

Demonstra-se que para a oferta dos serviços socioassistenciais no DF as OSCs são indispensáveis, dadas as limitações da oferta dos equipamentos estatais. Essa primazia do terceiro setor contrasta com a visão dos gestores públicos apontada por Mello, Pereira e Andrade (2019), que acreditavam numa relação pautada pelo caráter de complementaridade na provisão de serviços e bens públicos. Conhecer o alcance e a real importância das OSCs na oferta dos serviços públicos pode colaborar para a adoção de estratégias coordenadas de identificação e saneamento das falhas voluntárias que eventualmente estejam presentes na atuação do terceiro setor.

Um terceiro setor atuante, com OSCs localizadas em áreas vulneráveis, mais próximas da comunidade, especialmente aquelas integrantes da rede Suas, podem colaborar para o enfrentamento de vulnerabilidades e riscos sociais. Afinal, conforme aponta a literatura, essas instituições teriam surgido como forma de dar respostas às expressões da questão social e a proximidade com as comunidades mais vulneráveis podem potencializar as externalidades positivas das ações das OSCs. Buscou-se analisar se a alocação atual das OSCs do DF está de acordo com a teoria posta, de forma a atuar mais próximo das populações que mais demandam proteção social. A Tabela 5 apresenta o número de OSCs de assistência social e das integrantes da rede Suas por 100 mil habitantes em cada Região Administrativa (RA) do DF. Incluíram-se ainda os dados do IDH de cada RA e o nível de renda segundo os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio 2018 (CODEPLAN, 2019), de forma a permitir identificar as áreas mais vulneráveis.

Nota-se na Tabela 5 que há uma parcela considerável de OSCs de assistência social está localizada em RAs de maior IDH e renda: o Plano Piloto apresenta a segunda maior concentração de OSCs a cada 100 mil habitantes, enquanto Estrutural/SCIA e Fercal contam com menos de vinte OSCs a cada 100 mil habitantes, apesar de apresentarem os menores valores de IDH entre as RAs e níveis de renda baixos. Cerca de 20 RAs apresentam incidência de OSCs abaixo da média do DF, que é de 15,34 a cada 100 mil habitantes, metade delas apresentam nível de renda baixa ou média-baixa. Entre as onze RAs que apresentam incidência acima da média distrital, oito têm renda considerada média-alta ou alto.

Tabela 5 – Incidência de OSCs de AS e do Suas-DF

Região Administrativa	IDH	Nível de Renda	Incidência por 100 mil habitantes	
			Nº de OSCs de AS por	Nº de OSC do Suas
Jardim Botânico	0,757	Alta	3,78	0,00

Lago Norte	0,953	Alta	15,10	3,02
Lago Sul	0,955	Alta	33,60	13,44
Park Way	0,888	Alta	19,50	4,88
Plano Piloto / SIA	0,952	Alta	48,77	8,02
Sudoeste/Octogonal	0,942	Alta	7,43	0,00
Águas Claras	0,956	Média-alta	5,58	1,24
Candangolândia	0,825	Média-alta	12,12	6,06
Cruzeiro	0,942	Média-alta	22,52	3,22
Gama	0,805	Média-alta	18,87	9,81
Guará	0,847	Média-alta	10,44	2,24
Núcleo Bandeirante	0,888	Média-alta	50,80	21,17
Sobradinho	0,801	Média-alta	23,30	11,65
Sobradinho 2	0,726	Média-alta	12,85	4,67
Taguatinga	0,873	Média-alta	16,53	5,83
Vicente Pires	0,873	Média-alta	1,50	0,00
Brazlândia	0,741	Média-baixa	20,54	11,21
Ceilândia	0,747	Média-baixa	9,70	5,31
Planaltina	0,723	Média-baixa	14,64	3,38
Riacho Fundo 1	0,797	Média-baixa	12,07	9,66
Riacho Fundo 2	0,797	Média-baixa	3,50	2,33
Samambaia	0,755	Média-baixa	13,74	5,58
Santa Maria	0,747	Média-baixa	12,41	3,10
São Sebastião	0,761	Média-baixa	6,07	5,21
Estrutural/SCIA	0,616	Baixa	19,70	16,89
Fercal	0,670	Baixa	11,65	11,65
Itapoã	0,745	Baixa	4,82	3,22
Paranoá	0,757	Baixa	10,68	6,10
Recanto das Emas	0,724	Baixa	8,45	3,84
Varjão	0,904	Baixa	34,08	34,08
<b>Distrito Federal</b>	<b>0,850</b>		<b>15,34</b>	<b>5,77</b>

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Censo Suas (2019), PNUD (2020), Codeplan (2019).

Em se tratando do número de OSCs integrantes do Suas-DF, ainda há uma concentração em áreas com maior IDH, como Plano Piloto e Lago Sul, mas a RA que apresenta a maior incidência de OSCs do Suas-DF é o Varjão que, apesar de ter um IDH elevado, é considerado uma área vulnerável, com nível de renda baixo. Também é possível observar que as duas RAs com menor IDH e renda alcançam, em geral, uma média de OSCs tipo Suas acima da média do DF, que é de 5,77 OSCs a cada 100 mil habitantes. Em se tratando nível de renda baixa e média-baixa, 6 RAs apresentam incidência de OSCs acima da média distrital, e outras 8 apresentam incidência menor que a média do DF. Apesar do nível de vulnerabilidade indicado pela

renda nas RAs com renda baixa e média baixa, mais de 57% delas apresentam uma incidência de OSCs de AS menor que a média distrital.

Se uma das principais vantagens para as parcerias com as OSCs apontadas pela literatura é a maior proximidade com a população beneficiária (MELLO, PEREIRA, ANDRADE, 2019), o distanciamento observado no DF pode dificultar a identificação e satisfação das necessidades da população que pretende representar. O fenômeno da elevada concentração de OSCs em áreas de menor vulnerabilidade e maior renda também é apontado na literatura, e Oliveira Neto (1991) indica que isso pode ser reflexo da participação da classe média na esfera pública não estatal, atuando como tradutores e articuladores das demandas das populações mais vulneráveis. No caso específico do DF, essa concentração no Plano Piloto pode ser estratégica, em função da intensa circulação de moradores de outras RAs, o que permitiria um atendimento das necessidades dos potenciais usuários. Essa justificativa também é apontada por Coêlho *et al.* (2009, p. 295), que acrescenta que a localização na área onde se concentram órgãos públicos é o “espaço ideal para o trânsito e mediações político-institucionais das entidades”.

A alocação das OSCs não depende de ingerência da administração pública, uma vez que o caráter voluntário é essencial para a sociedade civil atuante. No entanto, deve-se atentar para critérios socioterritoriais que permitam alocar recursos públicos das parcerias, especialmente na PAS, para áreas que concentram populações vulneráveis. Esse é um dos aspectos que se pretende analisar a seguir.

#### *4.3.1 Custos orçamentários das parcerias com o terceiro setor*

Em âmbito federal, o Ipea conduz pesquisas sobre a transferência de recursos públicos para OSCs com certa regularidade: Perfil das Organizações da Sociedade Civil (LOPEZ, 2018), Texto para Discussão 2483 (MELLO; PEREIRA; ANDRADE, 2019) são dois exemplos recentes. No entanto, esses estudos apontam que o financiamento das OSCs em entes subnacionais continua a carecer de maior informação (LOPEZ, 2018). Há uma escassez de dados a respeito da atuação do terceiro setor no DF, sendo um dos objetivos deste trabalho colaborar para um melhor entendimento do perfil e da atuação do terceiro setor distrital, especialmente das organizações que atuam na PAS distrital. Tal escassez também é apontada na literatura, como destacado por Coêlho *et al.* (2009).

Donnini (2020b) aponta a dificuldade em identificar e extrair dados organizados e confiáveis como um dos principais desafios para a pesquisa do tema. Na busca por identificar dados confiáveis e organizados acerca de transferências estatais para o terceiro setor no âmbito distrital, foram utilizados dados do Portal da Transparência do DF (recursos distritais) e do MOSC (recursos federais).

O período escolhido foi entre os anos de 2015 e 2018, uma vez que os anos de 2019 e 2020 não estavam disponíveis na plataforma MOSC no período da consulta (setembro/2020). Essa escolha temporal justifica-se pela vigência do MROSC, iniciada em 2016, e permite uma comparação de possíveis efeitos da vigência da norma sobre a transferência de recursos públicos para estas organizações. As despesas apresentadas referem-se ao valor liquidado,<sup>28</sup> tendo como modalidade de aplicação Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (“modalidade 50”)<sup>29</sup>. Optou-se por considerar as despesas liquidadas durante os exercícios orçamentários a partir do entendimento de que os valores liquidados refletiriam melhor a realidade, pois foram observadas diferenças entre o empenhado e o liquidado nos dados disponíveis no Portal da Transparência do DF. Também foram considerados o número de ocorrências orçamentárias, indicador que pode evidenciar o número de parcerias ocorridas. Destaca-se que os valores foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA),<sup>30</sup> para dezembro de 2020.

Esses dados devem ser avaliados com ressalva, uma vez que como advertido pelo estudo de Lopez (2018) do Ipea, a “modalidade 50” engloba um campo de transferências que abrange mais organizações do aquelas que a Lei 13.019/2014 considera como OSCs, como os serviços sociais autônomos, por exemplo. Além disso, com Novo Regime Fiscal,<sup>31</sup> torna-se mais difícil avaliar se e como a Lei 13.019/2014 contribuirá para uma redução dos repasses ou se são eventuais impactos indiretos do referido regime. Essa hipótese também é levantada por Donnini (2020b). No entanto, mesmo com as limitações explicitadas, entende-se ser

---

<sup>28</sup> A Lei 4.320/1964 dispõe no art. 63 que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

<sup>29</sup> Essas informações referem-se a “despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública” (Donnini, 2020b, p. 157).

<sup>30</sup> Fonte do IPCA: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 15 fev. 2021.

<sup>31</sup> Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro 2016, que trouxe novos critérios de contenção fiscal da União e a crise que afeta diversos entes subnacionais.

importante a análise dos dados, colaborando para reduzir a lacuna de pesquisa sobre o financiamento público para OSCs no âmbito subnacional.

O Gráfico 4 apresenta os dados obtidos dos valores de despesas liquidadas pelo GDF com OSCs.

Gráfico 4 – Evolução da despesa liquidada do GDF com OSCs



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Portal de Transparência (2020).

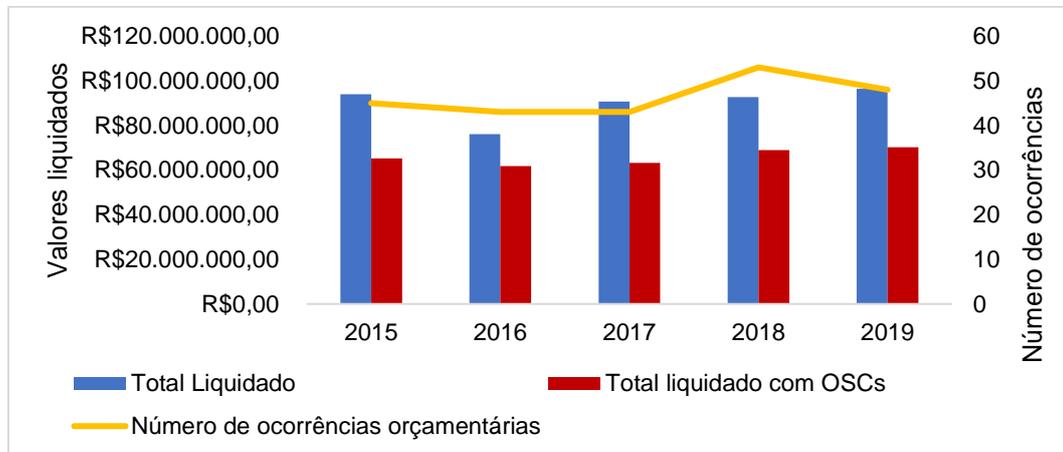
Observa-se que houve um aumento de 175% nos valores transferidos pelo GDF para as OSCs, considerando o ano base 2015. Também foi observado um crescimento de cerca de 37% no número de ocorrências orçamentárias (que é um indicativo do número de parcerias). Com esses dados, é possível identificar que o aumento dos valores repassados foi superior ao aumento do número de parcerias, indicando que pode ter ocorrido um aumento global dos valores repassados.

Os dados indicam que vigência do MROSC e sua posterior regulamentação no DF podem ter impactado positivamente a transferência de recursos distritais para o terceiro setor, elevando tanto os valores transferidos, como o número de parcerias. Esse dado vai de encontro ao observado por Dominini (2020b) no conjunto de entes subnacionais: o total de recursos transferido sob a “modalidade 50” pelos estados vem caindo, desde que o MROSC passou a vigorar, enquanto nos municípios, apesar de não haver queda, está havendo uma desaceleração do montante transferido. O DF é um ente federativo de composição diversa, onde os recursos estaduais e municipais se confundem, isso pode explicar a divergência.

Considerando-se a realidade específica do FAS-DF, é importante verificar se os indícios de efeito positivo da vigência do MROSC nas transferências de recursos

realizadas no âmbito do Suas-DF. O Gráfico 5 ilustra os dados obtidos, sendo possível observar o total de recursos do FAS-DF e a parcela destinada a OSCs, além do número de ocorrências registradas.

Gráfico 5 – Evolução da despesa liquidada do FAS-DF com OSCs



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Portal de Transparência (2020).

Quanto aos valores totais destinados às OSCs, observa-se um aumento de 7,6% tendo como ano base 2015, sendo que o valor total do FAS-DF teve um aumento de 2,5%. Assim, há indícios de aumento relativo e absoluto dos valores do FAS-DF destinados a organizações privadas que executam serviços socioassistenciais. Também é importante ressaltar que, no período em análise, os repasses às OSCs representaram mais de 70% das despesas liquidadas do FAS-DF. O número de ocorrências orçamentárias teve um discreto aumento de 7%. A participação geral das transferências para OSCs em relação às despesas do FAS-DF indicam a crescente relevância e participação das OSCs na oferta de serviços socioassistenciais aos usuários, conforme já apontado por outros dados.

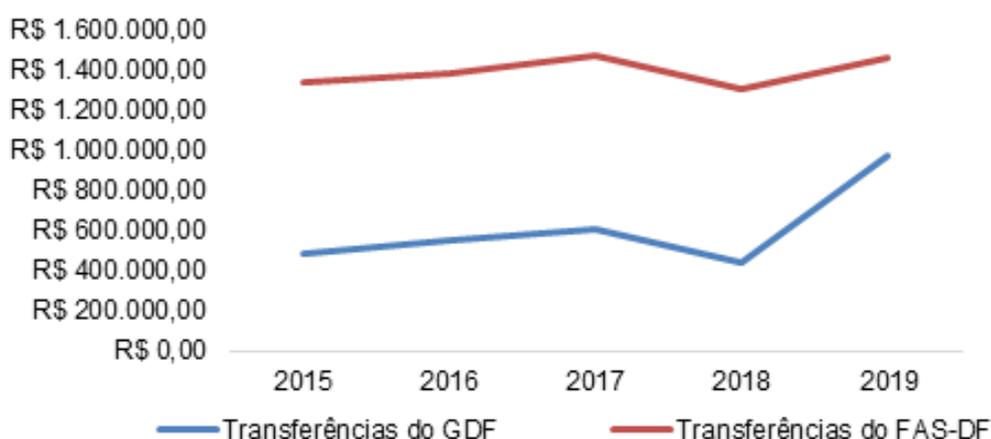
Esse aumento é, no entanto, menor que o índice de 175% observado no aumento das transferências do GDF. Isso pode indicar uma ampliação do espaço para participação da sociedade civil na oferta direta de outras políticas públicas, nas quais a participação das OSCs poderia ser menor.

Outra diferença notável é em relação ao número de ocorrências orçamentárias: enquanto no GDF observa-se uma crescente no número, que indica aumento de parcerias com OSCs, o número de ocorrências executadas com recursos do FAS-DF é mais estável. Esse achado pode ser causado pelo perfil das parcerias celebradas

na PAS local, uma vez que, no período em análise, mais de 95% das parcerias celebradas eram para a execução de serviços socioassistenciais, que são, por força da Loas, continuados.

Buscou-se ainda identificar se houve alteração no valor médio repassado para as OSCs pelo GDF e pelo FAS-DF. O resultado pode ser observado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Valor Médio das Transferências para OSCs



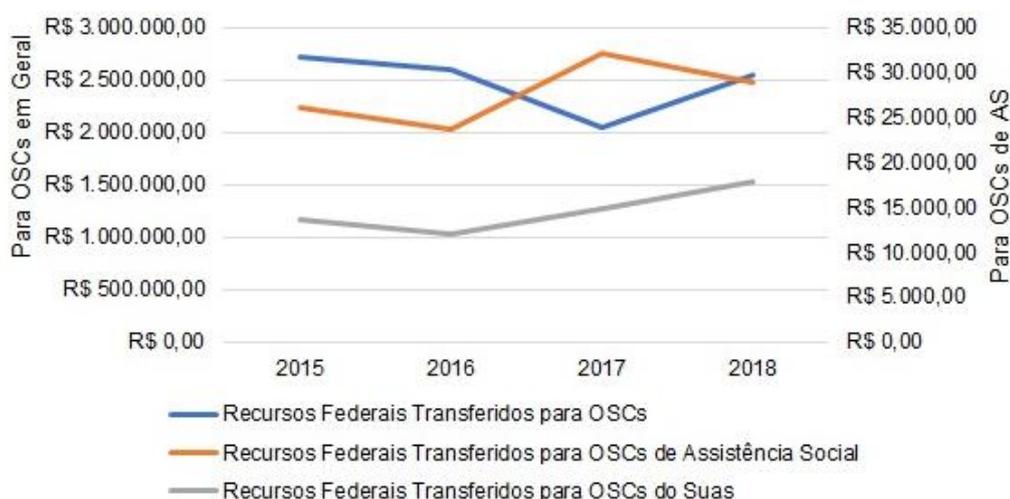
Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Portal de Transparência (2020).

Observa-se uma similaridade na linha de tendência do valor médio repassado para OSCs parceiras pelas unidades analisadas: ambas apresentam tendência de alta até 2017, seguida de queda em 2018 e nova alta em 2019. Os valores médios anuais das transferências realizadas pelo FAS-DF são marcadamente superiores ao valor médio repassado pelo GDF. Essa diferença deve-se, provavelmente, ao caráter continuado da oferta dos serviços socioassistenciais, que resultam em repasses mensais e termos de colaboração com maior período de execução (chegando a 60 meses). No entanto, observa-se que a tendência de elevação dos valores médios repassados pelo GDF é maior que o observado nos valores do FAS-DF: enquanto os valores médios do último tiveram um aumento de 19,4%, os valores médios do primeiro tiveram um aumento de 138% no período analisado.

Contrastando com essa tendência de crescimento, Lopez (2018) destaca que as transferências federais para OSCs apresentavam tendência de queda. Para verificar se tais dados também se repetiam no DF, foram levantados no MOSC (IPEA, 2020) dados das transferências de recursos federais para OSCs do DF, separando-se os destinados especificamente para OSCs de assistência social e para aquelas integrantes do Suas-DF. Destaca-se que os dados utilizados são aqueles de

preenchimento automático, que utiliza dados do Siga Brasil<sup>32</sup>, e apresenta informações sobre as transferências federais recebidas pela OSC oriundas de parcerias voluntárias. O Gráfico 7 apresenta os achados iniciais, focando na evolução dos valores das transferências federais para OSCs do DF.

Gráfico 7 – Evolução das transferências federais para OSCs do DF\*



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Ipea (2020).

\* Os valores estão registrados em milhares de Reais.

Segundo dados do Gráfico 7, as transferências federais para OSCs em geral registraram tendência de queda até 2017, observando-se uma recuperação em 2018. Esse dado pode indicar um impacto positivo da nova normativa nas transferências federais para OSCs no DF, especialmente para aquelas que atuam na rede socioassistencial.

A literatura aponta que o DF é privilegiado na distribuição de recursos públicos federais para OSCs, com volume de recursos recebidos acima da média regional e nacional (LOPEZ, 2018; IPEA, 2020). No entanto, a alocação de tais recursos não parece direcionada para atuar frente à situação desigualdade social observada no DF: os recursos destinados especificamente para OSCs cuja atividade econômica principal está relacionada à assistência social correspondem, em geral, à cerca de 1% do montante de transferências, sendo que mais de 40%, em média, dessa parcela é destinada a OSCs de AS que não ofertam serviços socioassistenciais. Esse dado se relaciona com o observado por Couri e Salvador (2017, p. 93), que afirmam que

<sup>32</sup> O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre o orçamento público federal, com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos.

“montante considerável de recursos é transferido para o setor privado, que, nem sempre prestam serviços e ações da política de assistência social que vão ao encontro com aquilo que é preconizado na Loas”.

No entanto, o advento do MROSC pode ter iniciado uma tendência discreta de aumento percentual de verbas federais destinadas para OSCs de assistência, e ainda uma crescente participação das OSCs integrantes do Suas-DF. Os dados indicam que as transferências federais para OSCs de assistência passaram de 0,95% do total em 2015 para 1,13% em 2018, enquanto desse total 57,87% eram destinadas à OSCs do Suas em 2015 e passou a ser 62,02% em 2018.

Além dos valores transferidos, há de se considerar a importância da alocação de tais recursos, que, segundo a literatura, deveriam ser direcionados para implementação de projetos e programas para beneficiar uma comunidade, erradicar ou minorar algum problema social, atender às demandas de grupos carentes ou divulgar e defender uma causa de interesse público (FISCHER, 2005). Ressalta-se que o MROSC possibilita que se estabeleça cláusula no chamamento público delimitando territórios ou abrangência específica para as parcerias, visando atender demandas de políticas setoriais específicas. Assim, espera-se que as transferências de recursos públicos considerem o nível de vulnerabilidade social do território, permitindo que o investimento público seja direcionado a quem mais dele precisa.

Para analisar a alocação dos recursos públicos, a Tabela 6 apresenta o valor *per capita* destinado pelo governo federal e pelo FAS-DF para OSCs integrantes do Suas-DF nas RAs distritais, bem como dados de IDH e nível de renda, possibilitando identificar evidências da vulnerabilidade social local. Os dados referentes ao FAS-DF foram extraídos do Portal da Transparência do DF (DF, 2020). Considerando que os valores de transferências federais disponíveis no MROSC foram atualizados até 2018, os dados do FAS-DF também datam deste período, uniformizado para fins de comparação. Os valores estão deflacionados para dezembro/2020 pelo IPCA.

Tabela 6 – Valores *per capita* destinados à OSCs integrantes do Suas

Região Administrativa*	IDH	Nível de Renda	Valor do repasse <i>per capita</i>	
			Federal	FAS-DF
Lago Sul	0,955	Alta	R\$0,00	R\$168,52
Plano Piloto / SIA	0,952	Alta	R\$29,48	R\$96,59
Park Way	0,888	Alta	R\$715,01	R\$8,20

Sudoeste/Octogonal	0,942	Alta	R\$57,54	R\$0,00
Águas Claras	0,956	Média-alta	R\$0,00	R\$2,78
Cruzeiro	0,942	Média-alta	R\$0,00	R\$7,19
Gama	0,805	Média-alta	R\$0,00	R\$38,67
Núcleo Bandeirante	0,888	Média-alta	R\$0,00	R\$166,38
Sobradinho	0,801	Média-alta	R\$7,81	R\$33,20
Taguatinga	0,873	Média-alta	R\$0,00	R\$26,48
Brazlândia	0,741	Média-baixa	R\$0,00	R\$27,02
Ceilândia	0,747	Média-baixa	R\$0,00	R\$21,14
Planaltina	0,723	Média-baixa	R\$21,58	R\$0,00
Samambaia	0,755	Média-baixa	R\$0,00	R\$24,68
São Sebastião	0,761	Média-baixa	R\$0,00	R\$0,91
Estrutural/SCIA	0,616	Baixa	R\$0,00	R\$35,33
Paranoá	0,757	Baixa	R\$2,11	R\$36,53
Varjão	0,904	Baixa	R\$0,00	R\$212,46
<b>Distrito Federal</b>	<b>0,850</b>		<b>R\$10,07</b>	<b>R\$23,08</b>

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Ipea (2020), PNUD (2020), Codeplan (2019), DF (2020), Censo Suas (2019).

\* As RAs Candangolândia, Fercal, Guará, Itapoã, Jardim Botânico, Lago Norte, Recanto das Emas, Riacho Fundo 1, Riacho Fundo 2, Santa Maria, Sobradinho 2 e Vicente Pires foram excluídos da tabela, pois não receberam repasses federais ou do FAS-DF em 2018.

Os dados da Tabela 6 indicam que parcela considerável das transferências federais está direcionada a áreas menos vulneráveis do DF. Entre as dez RAs com maior IDH, quatro delas receberam repasses federais, já entre as dez com menor IDH apenas uma os recebeu. O Park Way, que apresentou a maior média de transferência *per capita*, está entre as dez RAs de maior IDH, além de ter renda considerada alta. Já entre as RAs de renda média baixa e baixa, menos de 15% delas receberam repasses federais. Além disso, há uma concentração do repasse federal: apenas 7 das 31 RAs sediam OSCs que receberam recursos desta fonte.

Quanto ao repasse de recursos do FAS-DF há uma melhor distribuição geral dos repasses: 54% das RAs sediam OSCs que receberam transferências. No entanto, permanece o problema da alocação em áreas menos vulneráveis: enquanto oito RAs entre as dez primeiras colocadas no ranking de IDH receberam repasses, apenas quatro entre as dez últimas colocadas o receberam. Além disso, os maiores valores *per capita* repassados pelo FAS-DF foram direcionados às RAs com maior IDH e com renda alta e média alta.

Também merece destaque que onze RAs não receberam repasses federais ou do FAS-DF, sendo que 06 delas apresentam nível de renda baixa ou média baixa. Por outro lado, entre as quatro RAs que receberam recursos de ambas as fontes, 75% delas são consideradas de renda alta e média alta. Com esses dados, há indícios de que os repasses de recursos públicos para OSCs estejam sendo direcionados a áreas menos vulneráveis, conferindo um caráter regressivo às transferências. A alocação dos recursos públicos federais e do FAS-DF podem estar na contramão da literatura e dos interesses coletivos, uma vez que podem estar privilegiando RAs de maior IDH e renda. No entanto, pode se tratar de um problema de oferta: com uma maior concentração de OSCs em áreas menos vulneráveis, como indicado na Tabela 5, ou com o elevado número de OSCs sem quadro profissional formal, conforme indicado no Gráfico 4, é possível que não haja entidades aptas (ou interessadas) em receber repasses públicos, seja pela baixa profissionalização, seja por especificidades dos serviços demandados.

É possível argumentar que, mesmo instaladas em áreas de menor vulnerabilidade, as OSCs integrantes do Suas e que recebem recursos públicos podem atender populações mais carentes, que se desloquem de áreas menos vulneráveis. No entanto, essa argumentação vai de encontro ao que diz a literatura, pois argumenta-se que o Estado ao realizar parcerias com instituições mais próximas da comunidade oportunizaria o alcance de maior autonomia da comunidade de gerir os serviços públicos de acordo as necessidades locais (FISCHER, FALCONER, 1998). Com o deslocamento para usufruto do atendimento em OSCs instaladas fora da comunidade, parcela considerável dos benefícios sociais obtidos com o serviço prestado dentro da localidade poderia ser perdida.

Não é objetivo deste estudo investigar fontes privadas de financiamento das OSCs, mas torna-se relevante destacar que as fontes de renda de OSCs mais autônomas são, em geral, marcadas pela instabilidade, o que pode atingir diretamente as populações mais vulneráveis, especialmente considerando que as OSCs localizadas em áreas de menor IDH e renda não são as principais destinatárias do financiamento público, que tende a ser mais perene. Com isso, pode ficar comprometida a oferta de serviços socioassistenciais e a atuação na defesa e garantia de direitos, o que pode reforçar ainda mais a exclusão social vivenciada por essas populações. A literatura aponta que quando a principal fonte de financiamento das atividades são as contribuições voluntárias e as promoções (festas, bazares, feiras),

pode ocorrer uma fragilidade das receitas, pois os recursos podem se tornar escassos ou até inexistentes em períodos de crise, comprometendo a efetividade, a qualidade e mesmo a continuidade dos serviços (COELHO *et al*, 2009).

É importante ressaltar que mesmo com o crescente número de parcerias, o percentual de OSCs que recebem recursos públicos do GDF ainda é baixo: considerando o ano de 2018 em que houve repasse em 1.117 ocorrências orçamentárias, se entendermos que cada uma delas representa uma OSC, o número de entidades parceiras representa apenas 8% do total de OSCs do DF. Com recursos do FAS-DF os achados são similares: o número de OSCs que recebem recursos públicos é ainda pequeno, representando cerca de 8% das OSCs de AS do DF e 32% das OSCs integrantes do Suas. Esses valores são similares ao apontado em pesquisas anteriores (MELLO; PEREIRA; ANDRADE, 2019; Lopez, 2018), as quais já indicavam que apenas uma parcela minoritária das OSCs efetivamente acessa recursos públicos de origem federal. Esse achado indica que há uma maioria absoluta de OSCs que funcionam mantendo sua autonomia e financiamento privado. Convém ressaltar que, mesmo as OSCs que não recebem financiamento direto do Estado, recebem recursos públicos indiretamente, por meio de subvenções sociais, por exemplo. No entanto, não é objetivo deste texto analisar este aspecto do financiamento público das OSCs.

Mesmo que as OSCs destinatárias de financiamento público direto no DF sejam minoritárias, o montante a elas destinado é considerável: apenas em 2018 foram cerca de R\$3 bilhões, entre repasses federais e distritais (incluindo o FAS-DF). Esse volume de transferências deve refletir também o tamanho do desafio para os atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados. O BNDES (2001) já apontava alguns desses desafios: redefinição de funções e organização interna tradicionais, melhorias na capacitação de recursos humanos e na gestão institucional, desenho de alternativas em busca de eficiência e eficácia, transparência, avaliação e qualidade de resultados e reconhecimento e legitimidade junto à sociedade. Esses desafios ainda estão presentes na gestão de parcerias e exigem reflexão de pesquisadores, gestores, burocratas e dos integrantes das OSCs, para que o modelo proposto seja aplicado de maneira a prevenir e sanear eventuais problemas.

No entanto, o primeiro passo para o enfrentamento de eventuais problemas é aceitar que eles existem. Limitar-se ao senso comum de que a esfera privada é mais eficaz que a pública, prescindindo de importantes aspectos de controle e fiscalização

ou relegando-os a atores sociais no nível local, é abrir espaço para interesses escusos do Poder Público e dos particulares colaboradores. A literatura destaca que a celebração de parcerias com o terceiro setor não é garantia de eficiência da atuação estatal, apesar das evidências de que, muitas vezes, o governo repassa recursos para as OSCs, sem exercer a correta fiscalização (HAMADA, 2016; PIRES, PERONI e ROSSI, 2017). Essa realidade contraria a ideia inicial do MARE de que “era preciso e necessário dividir as responsabilidades, porém com mecanismos de controle e fiscalização exercidos pelo próprio Estado” (BRASIL, 1995, p.17).

#### **4.4 O terceiro setor no DF: Principais Resultados e desafios**

Em relação ao perfil e à atuação das OSCs no DF, verificou-se que elas surgiram pouco depois da inauguração da capital federal, apresentando ritmo crescente de expansão, que coincide com a redemocratização do final da década de 1980 e com as reformas administrativas federais, que previam maior participação da sociedade civil na oferta de serviços públicos não exclusivos do Estado. Na PAS distrital, as OSCs representam 63% dos equipamentos e 74% da força de trabalho envolvida na prestação dos serviços socioassistenciais, além de serem destinatárias de mais de 70% das despesas liquidadas do FAS-DF no período analisado. As OSCs são, portanto, essenciais para a efetivação da política pública e para a oferta de bens públicos à população mais vulnerável. Por outro lado, demonstrou-se que a localização das OSCs e que a alocação de recursos públicos nem sempre coincide com os territórios de maior vulnerabilidade do DF e essas transferências de recursos públicos podem não estar beneficiando diretamente à população mais carente. As causas podem estar ligadas à imperfeição na oferta.

Demonstrou-se também que a regulamentação do MROSC no DF trouxe importantes inovações que impactam a forma como essas parcerias são executadas, especialmente com aumento da flexibilidade na gestão financeira. No ato normativo setorial que rege as parcerias na PAS, observou-se também uma inovação, no sentido de incrementar o sistema de controle e fiscalização, aumentando a exigência de documentos a serem elaborados pela burocracia e pela OSC parceira. Essa imposição caracterizou uma tendência de burocratização das parcerias, caminhando em uma direção contrária ao proposto pelo MROSC.

O reconhecimento de que as parcerias não são uma solução perfeita e permanente, isenta de problemas, deve ser seguido de uma análise das particularidades de implementação do MROSC no âmbito local, com os desafios e potencialidades de cada território e política setorial. Assim, essa pesquisa se propõe a contribuir nesse processo, analisando a forma como a norma foi implementada no âmbito do Suas-DF.

Por fim, deve-se refletir sobre como identificar potenciais problemas e como enfrentá-los. Nesse ponto, a escolha de uma lente teórica capaz de auxiliar no processo é fundamental. O capítulo que segue visa analisar as parcerias MROSC executadas pela assistência social distrital, sob a lente da teoria da agência, buscando analisar se há uma relação de agência e se ocorre desalinhamento de interesse e assimetria informacional nestes contratos. Também busca-se identificar possíveis mecanismos de prevenção e saneamento de tais problemas, visando a gestão econômica dos recursos públicos destinados às parcerias com o terceiro setor.

## **5 RELAÇÃO PRINCIPAL-AGENTE: UMA PERSPECTIVA DAS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DF**

### **5.1 Termos de colaboração na PAS do DF: uma relação de agência?**

Busca-se neste estudo identificar se as características de uma relação de agência estão presentes no caso específico dos TCs para oferta de serviços socioassistenciais no DF e se estavam vigentes em setembro/2020, período de levantamento de dados. Delreux e Adriaensen (2017) argumentam que as condições básicas para aplicação do modelo agente-principal são: i) os atores são racionais; ii) um ato de delegação pode ser identificado. Assim, inicialmente, será avaliado se há indícios de que essas condições básicas estão presentes na relação de parceria estabelecida entre a PAS do DF e as OSCs contratadas.

Conforme apontado no Capítulo 2, a racionalidade trata da tomada de decisões, ações e estratégias, a partir de uma base lógica de informações, conhecimentos e hábitos (SIMON, 1979). O MROSC prevê que o governo deve planejar e publicar um edital de chamamento público (regra geral), demonstrando a opção por celebrar a parceria. No âmbito da Sedes, essa opção racional é verificada pela publicação em seu sítio oficial de onze editais para celebração de parcerias para ampliar a oferta de serviços socioassistenciais. Mesmo em ajustes firmados sem chamamento público, observa-se que há uma decisão, uma opção governamental pela parceria. No âmbito da Teoria da Agência, o governo se torna o Principal, e busca racionalmente um Agente adequado ao interesse público.

Por outro lado, observa-se que a decisão de se inscrever no referido chamamento público é racional e voluntária por parte das OSCs, após análise das informações contidas nos editais e nas normativas vigentes. Esse dado dialoga com o Parecer 560/2017 da Procuradoria Geral do Distrito Federal, que destaca que as entidades privadas somente se submetem às regras encartadas no Decreto 37.843/2016 na hipótese de adesão voluntária ao regime que trata do repasse de verbas públicas oriundas do orçamento do Distrito Federal (DF, 2017). No âmbito da Teoria da Agência, a OSC se torna o Agente e aceita racionalmente as condições do contrato propostas pelo Principal.

É possível afirmar, portanto, que os partícipes são racionais e que uma das condições básicas para aplicação da Teoria da Agência foi preenchida pelos ajustes analisados. O passo seguinte é identificar se há delegação de funções.

Quanto ao ato de delegação, a Lei 13.019/2014 é específica em seu art. 40 acerca da vedação de delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado. Destarte, as demais parcerias celebradas envolvem, segundo interpretação aqui, delegação de atividades não exclusivas do Estado. O contrato, aqui representado pelo TC é o instrumento pelo qual o governo encarrega a OSC de atuar em seu nome.

Também é possível identificar que os TCs celebrados preveem que a OSC deve executar determinado objeto que é, nos limites da análise deste texto, um serviço socioassistencial. Pode-se afirmar que o TC é um contrato, com elevado grau de formalidade, como é comum na administração pública, no qual o governo delega às OSCs a tarefa de executar determinado projeto ou atividade, prevendo até mesmo a responsabilidade desta no gerenciamento administrativo e financeiro necessário ao cumprimento dos seus compromissos na execução da parceria. Também é importante destacar que é a OSC quem indica, mediante Plano de Trabalho (PT) apresentado ao governo e por ele aprovado, como pretende executar o objeto. O governo (Principal) contrata e delega certo nível de autoridade para tomar decisões quanto à execução de uma atividade à OSC (Agente), que passa a agir em nome do Principal: tem-se o segundo fundamento da Teoria da Agência.

Diante do exposto, é possível afirmar que a relação estabelecida entre a PAS distrital e as OSCs parceiras é uma relação de agência, pois as partes são racionais e é possível identificar um ato de delegação. A Sedes contava, em setembro de 2020, com 51 termos de colaboração celebrados para oferta de serviços socioassistenciais tipificados, sendo 49 com vigência de 60 meses e 2 celebrados com vigência de 3 meses, mas com prorrogação enquanto perdurar a situação de emergência em saúde pública. O investimento público nas parcerias para oferta de serviços socioassistenciais na AS distrital somavam o valor de R\$ 399.302.330,89, sendo um custo mensal de cerca de R\$ 6.655.038,85. O Anexo II apresenta as informações gerais dos TCs vigentes em dezembro/2020 na AS distrital.

Considerando que os TCs analisados apresentam os fundamentos básicos para considerar a relação entre governo e terceiro setor uma relação de agência, passaremos a analisar se há indícios dos dois principais problemas de agência

apontados na literatura: desalinhamento de interesses e assimetria informacional. Além disso, analisar-se-á a atuação dos burocratas na prevenção e saneamento de eventuais problemas identificados.

## **5.2 Problemas de agência nos Termos de Colaboração e os mecanismos de prevenção e saneamento**

O Estado é representado pela burocracia nas diferentes fases de contratação de organizações do terceiro setor para oferta de serviços socioassistenciais. Eles são os responsáveis, segundo o MROSC, por selecionar, fiscalizar, controlar, monitorar e avaliar as parcerias. O termo burocracia<sup>33</sup> pode ser compreendido de inúmeras formas. Para fins deste trabalho, a burocracia refere-se ao corpo de servidores permanente do Estado, ocupantes de cargos não eletivos, sejam eles membros de carreiras ou não (ABRUCIO, LOUREIRO, 2018). Por isso, esta pesquisa utiliza a leitura dos relatórios e documentos elaborados e/ou aprovados pela burocracia para o levantamento documental proposto.

A atuação dos burocratas nas diferentes fases das parcerias analisadas fornece indícios da ocorrência de problemas de agência e de como são aplicados os mecanismos legais para enfrentamento do desalinhamento de interesses e da assimetria informacional. A opção por analisar apenas esses dois problemas de agência se dá por esta pesquisa focar apenas na atuação da burocracia. A análise da ocorrência de diferentes horizontes de planejamento, de distinta tolerância aos riscos e de capacidade limitada exigiria um esforço de pesquisa que envolvesse também a OSC, o que está fora do escopo deste trabalho.

### *5.2.1 Desalinhamento de interesses*

A reciprocidade de interesses é requisito básico para a celebração de parcerias, mas é exigida, antes mesmo da celebração das parcerias, a descrição de meios disponíveis para fiscalização e monitoramento da execução da parceria, bem como a orientação técnica sobre a designação do gestor da parceria e da comissão

---

<sup>33</sup> Literalmente, o termo significa “o governo dos funcionários da administração”. Inicialmente aplicado ao conjunto dos funcionários públicos, atualmente se refere a qualquer organização complexa, hierarquizada e especializada, seja pública ou privada (SANDRONI, 2002).

de monitoramento e avaliação. Vê-se que, de um lado a administração pública reconhece os interesses recíprocos, mas, por outro, salienta a importância de mecanismos de monitoramento, fiscalização e controle. Esse dispositivo reforça que, mesmo reconhecido o alinhamento de interesses, há potencial para divergência entre o Principal e o Agente, e reforça a importância dos burocratas e seu papel preventivo e saneador de tais divergências. Os Agentes podem interpretar o que é melhor para a parceria de uma maneira que não atenda integralmente aos interesses do Principal (WISEMAN, CUEVAS-RODRÍGUEZ, GOMEZ-MEJIA; 2012) e o monitoramento e controle são necessários para eventuais correções de rumo.

Os TCs vigentes são, nos moldes do MROSC e em conformidade com a Teoria da Agência, baseados em controle de resultados. O modelo de convênio anteriormente adotado pelo governo era mais focado no controle de meios, com análise financeira e fiscal minuciosa, mas sem destacar o cumprimento correto do que foi pactuado. O foco nos resultados redireciona os esforços para a execução do objeto e para o alcance dos resultados e metas contratualmente estabelecidos. A previsão contratual de controle de resultados é outro indício de que se trata de uma relação de agência. Essa conclusão dialoga com a literatura, conforme destaca Eisengard (1989): se não houver potencial para divergência de preferências, então a medição de comportamentos ou resultados é desnecessária.

A análise dos ajustes apresenta evidências de discordância entre o que se espera que seja realizado e o que efetivamente é executado pela OSC. Em cerca de 76% dos TCs, foi apontado que o burocrata executou alguma ação para adequação das atividades realizadas, sejam reuniões de alinhamento, envio de documentos técnicos para leitura, recomendação de adequações necessárias para que a oferta do serviço correspondesse ao pactuado. Além disso, há indicação de que há “dificuldade no entendimento da equipe quanto aos aspectos pedagógicos e perspectivas do serviço em consonância com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais” (Relatório de Monitoramento e Avaliação 22), demonstrando que a execução das ações no âmbito da parceria está aquém das expectativas dos burocratas, mas também dista de orientações norteadoras da execução. Esse achado dialoga com a literatura, que indica que o conflito de interesses entre o governo e a OSC não significa que o Agente não busque atingir os objetivos do Principal, mas que os objetivos da entidade podem não ter um alinhamento total com os do governo (LACRUZ, 2017)

O enfrentamento de divergências em pontos-chaves da parceria depende de mecanismos que apontem alternativas de realinhamento dos interesses. A literatura aponta que são necessários mecanismos de incentivos que moldem e orientem o comportamento do Agente para a direção desejada pelo Principal (MNCULWANE, WISSINK, 2015). Observa-se que o MROSC e os TCs analisados versam sobre mecanismos para alinhamento de interesses.

#### *5.2.1.1 Sanções e incentivos*

As sanções previstas no MROSC são: a) advertência; b) suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos; c) declaração de inidoneidade. Ressalta-se que o MROSC não é uma norma de vocação punitiva, sendo esta imposta somente à inexecução irremediável do objeto contratualizado.<sup>34</sup>

Relatório Técnico de Acompanhamento (RTA) 8 sinalizou que o executado pela OSC parceira distava completamente do pactuado e recomendou a rescisão contratual. Essa recomendação de rescisão unilateral é um mecanismo de sanção previsto para o caso de inexecução do objeto. A literatura aponta que sanções devem ser contratualmente previstas, mas o governo pode não ter a capacidade de renegociar ou rescindir contratos devido a imperfeições do mercado (VAN SLYKE, 2007). Não foram localizadas nos autos da parceria ações que indicassem a efetivação da rescisão contratual e, apesar de não haver indicação clara do motivo pelo qual não se deu andamento à recomendação do gestor, a realidade verificada pode indicar uma imperfeição na oferta: não há muitas OSC aptas para assumir uma abrupta demanda de usuários oriunda da rescisão contratual. Os dados acerca da imperfeição na oferta serão mais bem analisados quando se tratar da seleção.

Além disso, a aplicação de sanções resulta em custos adicionais, para o Principal e para o Agente, uma vez que deve ser precedida de um processo administrativo para averiguar a responsabilidade da OSC parceira. A limitação de recursos financeiros e

---

<sup>34</sup> Mesmo em situações de rejeição de contas, há a previsão de que o ressarcimento ao erário seja feito por meio de medidas compensatórias, desde que não exista dolo ou fraude na situação que levou à recusa da prestação de contas.

humanos do governo pode restringir a aplicação de tais sanções. No período analisado, não foi identificada a instauração processo administrativo para aplicação de sanções previstas no MROSC em quaisquer dos processos analisados, mesmo com apontamentos dos burocratas de situações que exigiriam tal instauração.

Se a aplicação de sanções é incomum, é importante que se verifique o uso de incentivos. O MROSC apresenta vários incentivos para as OSCs, como alternativas para moldar o comportamento do Agente e que estão em conformidade com a literatura da teoria da agência: renovação e estabilidade do contrato, discricção e flexibilidade na implementação do programa (VAN SLKE, 2007; WISEMAN, CUEVAS-RODRÍGUEZ, GOMEZ-MEJIA, 2012).

A estabilidade do contrato é uma característica marcante dos TCs celebrados na PAS distrital para oferta de serviços socioassistenciais: 94% dos ajustes preveem um prazo contratual de 60 meses. Essa estabilidade é justificada por tratar-se de serviços continuados, conforme estabelecido pela Loas, mas também pode funcionar como um importante incentivo para que a OSC atue dentro dos moldes previstos no ajuste, garantindo financiamento continuado dos serviços e a consequente sobrevivência organizacional da OSC. Os 6% restantes referem-se a TCs celebrados com prazo contratual mais curto, por tratar-se de medidas emergenciais no contexto sanitário e social de enfrentamento à pandemia iniciada em 2020.

Ademais, o MROSC prevê a possibilidade de renovação contratual, sendo que o Decreto 37.843/2016 estabelece o prazo máximo de 60 meses e prorrogação por igual período. Nos TCs analisados, aqueles celebrados em 2016 preveem a possibilidade de prorrogação por até doze meses, desde que se observe a disponibilidade orçamentária, o cumprimento das metas por meio da prestação de contas parciais e ao final de cada exercício financeiro, a comprovação da regularidade da OSC e a manutenção do interesse público. Os TC celebrados a partir de 2017 preveem prorrogação por até 60 meses, conforme conveniência das partes. Os TC pactuados em 2020 tratam de serviços emergenciais de enfrentamento à pandemia ocorrida no período e preveem vigência de 90 dias, com prorrogações sucessivas enquanto perdurarem as medidas sanitárias e sociais de enfrentamento à pandemia. Essa possibilidade de prorrogação funciona como incentivo comportamento adequado pois, para a OSC, é interessante também a perenidade do financiamento, garantindo a continuidade da execução do objeto, seja por fins altruístas (de atendimento à comunidade), seja com a finalidade de garantir a sobrevivência organizacional.

Quanto à discricção e à flexibilidade na implementação do projeto pactuado, observa-se que esse incentivo também está presente. Em um primeiro momento, é importante destacar a discricção outorgada às OSCs para a aplicação dos recursos transferidos. A flexibilidade também é observada na possibilidade na regulamentação distrital de remanejamento de pequeno valor, possibilitando mudança desburocratizada na execução financeira para a parceira, fixada no PT em até 25% do valor global definido para cada exercício, conforme estabelecido na Portaria Sedes 91/2020. Os PTs analisados previram essa possibilidade, observando o teto imposto pelo ato normativo setorial. Embora limitado pelo previamente pactuado, essa flexibilidade e autonomia é um incentivo e uma demonstração de confiança no Agente.

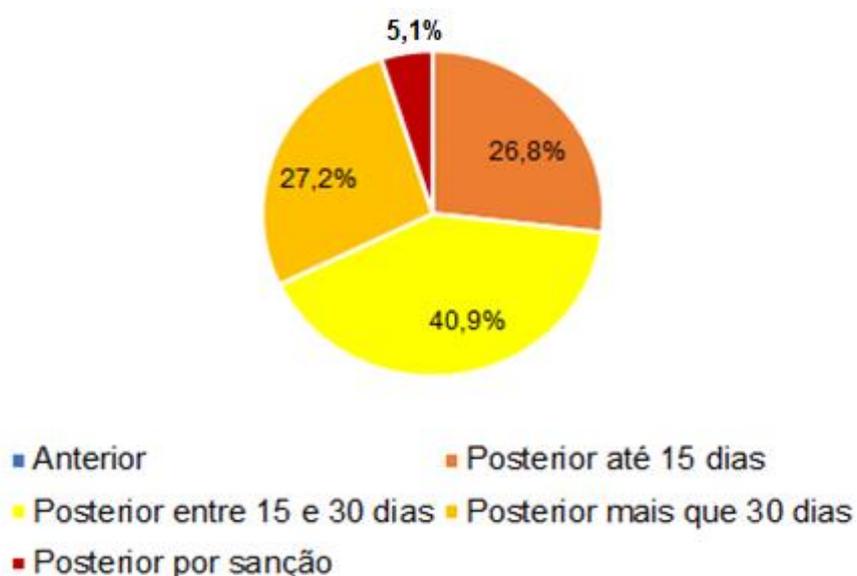
Já o repasse da parcela é apresentado nos TCs vigentes ora como uma sanção, ora como um incentivo, a depender do comportamento do Agente. Essa estratégia também vai ao encontro do preconizado pela Teoria da Agência. O Decreto 37.843/2016 prevê que a liberação de recursos deverá ser anterior à data prevista para a realização da despesa, conforme cronograma de desembolso da parceria, atuando como um incentivo e um indicativo de confiança no Agente. Por outro lado, a retenção da parcela pode ser uma sanção, pois ocorre quando forem constatadas evidências de irregularidade ou desvio de finalidade na execução, quando houver inadimplemento com as obrigações pactuadas ou quando a OSC deixar de adotar as medidas saneadoras recomendadas pelo governo.

Com isso, vê-se a importância do repasse para a execução das ações pactuadas, bem como um mecanismo de direcionamento das ações do Agente para que estejam adequadas ao interesse do Principal. Para se o repasse da parcela vem sendo utilizada pela Sedes como mecanismo de sanção ou incentivo para as OSCs, realizou-se uma análise das Ordens bancárias do período de outubro/2019 a setembro/2020. O Gráfico 8 sintetiza as informações levantadas.

Os dados do Gráfico 8 indicam que o governo tem falhado ao utilizar o repasse como ferramenta de incentivo: nenhuma das 604 ordens de pagamento analisadas foram emitidas em data anterior à prevista para a realização das despesas, considerando-se os cronogramas de desembolso e a data de assinatura dos TCs. O retardamento do repasse não é, em geral, justificado. Destaca-se que mais de 67% dos repasses são realizados dentro do período (em geral mensal), sendo a maioria após o 15º dia do período. No entanto, mais de 27% dos repasses ocorreram com atraso injustificado superior a 30 dias, contrariando o dispositivo legal. Quanto à

utilização como sanção, pode-se inferir que a Sedes tem utilizado esse mecanismo para coibir ações indesejadas do Agente, mas que apenas 5,1% dos atrasos tiveram como causa alguma ação ou omissão da OSC, como pendências fiscais e/ou trabalhistas, inadimplência com obrigações contratuais ou do PT vigente, e reprovação de contas junto a órgãos de controle.

Gráfico 8 – Data da liberação do repasse, considerando a data prevista de realização da despesa



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Processos SEI dos Termos de Colaboração para execução de serviços socioassistenciais vigentes em setembro/2020 no âmbito da PAS distrital.

A recorrência de atraso nos repasses já tinha sido apontada pela Corregedoria Geral do Distrito Federal (CGDF) como uma falha grave da Sedes, que poderia comprometer o atingimento das metas e dos objetivos do PT analisado (DF, 2019a). Para o órgão de controle, a secretaria indicou como causas o atraso no envio do relatório pela OSC, a sobrecarga de trabalho do gestor e a ausência ou insuficiência de disponibilidade orçamentária e/ou financeira. Ressalta-se que a disponibilidade orçamentária é condição para a celebração das parcerias, conforme preconizado na Portaria Sedes 290/2017. Assim, a CGDF (DF, 2019a) recomendou a investigação das causas do problema e a adoção de medidas a fim de cumprir os cronogramas de repasse financeiro estabelecidos nos TCs.

Em consonância com a CGDF, os gestores de parceria também sinalizam que o atraso nos repasses pode prejudicar a execução do objeto e o alcance dos objetivos pactuados, conforme destacado por um gestor:

“Todavia, como constantemente há atrasos no repasse do recurso público, conseqüentemente a OSC (...), encontra dificuldades em manter os mesmos profissionais no quadro de pessoal. Com isso, os vínculos que envolvem a parte técnica - psicólogo, assistente social e pedagogo -, educadores sociais e crianças e adolescentes, os quais devem ser construídos para fortalecerem as ações, ficam fragilizados. (Relatório de Monitoramento e Avaliação 25).

Em relação à teoria da agência, o atraso injustificado do repasse pode impactar o comportamento das OSCs, que desconhecem a motivação do governo para a retenção dos recursos, pois, com um Principal informado, o Agente não pode confiar no Principal para dizer a verdade sobre suas informações ocultas. Além disso, o mecanismo de incentivo fica invalidado e o de sanção perde eficácia, uma vez que, mesmo atuando no interesse do governo, o repasse pode ser retido.

A outra forma de oferta de discricção e flexibilidade ofertadas pelo Principal é no planejamento e execução das atividades. É a OSC quem elabora o PT, informando como pretende executar o serviço pactuado, respeitando os parâmetros editalícios, legais e normativo. Durante a execução da parceria, é facultado à OSC alterar o PT proposto, mediante apresentação prévia e justificada de proposta de alteração a ser analisada pelo governo. Ainda que existam metas e controles, a liberdade de tomada de decisão é apontada como grande diferencial para quem trabalha nessas organizações (Bittencourt, Bittencourt, Feuerschutte, 2012).

Uma exceção na discricionariiedade do Agente é quanto à definição dos recursos humanos, uma vez que o ato normativo setorial indica parâmetros mínimos quantitativos e qualitativos que devem ser seguidos pela parceira no PT, sem no entanto, vedar que a OSC contrate pessoal para além dos parâmetros mínimos. Outra exceção seriam os indicadores e índices mínimos de qualidade para acompanhamento e aferição dos resultados esperados, estabelecidos para cada serviço pela Sedes por meio da Portaria Sedes 91/2020.

#### *5.2.1.2 Pactuação de resultados esperados como mecanismo de alinhamento*

O estabelecimento de resultados esperados prévios e bem delimitados é uma forma de alinhar interesses e manter a atuação do Agente focada em atingir tais

resultados, que traduzem o interesse do Principal. A literatura aponta a dificuldade da definição de resultados esperados e indicadores e isso é um fato na Sedes: há um hiato de mais de 4 anos entre a celebração das primeiras parcerias e a publicação de resultados esperados, que só ocorreu em dezembro de 2020. Ressalta-se que a portaria anterior, publicada em 2017, previa que os resultados esperados seriam anualmente publicados pela secretaria, mas essa previsão não foi efetivada, prejudicando o monitoramento e controle de resultados. Espera-se que, com a oficialização dos resultados esperados pela Sedes, haja uma qualificação no monitoramento e gestão das parcerias.

Ressalta-se que todos os PTs vigentes apresentam resultados esperados, metas e indicadores com parâmetro de qualidade, mas, como a padronização destes é recente, ainda não foram finalizadas as tratativas para adequação dos planos ao ato normativo setorial vigente. Os resultados esperados vigentes são, em sua maioria, focados em aspectos gerais do atendimento, sem considerar as especificidades do serviço pactuado e cerca de 58% gestores consideram tais resultados insatisfatórios, nos termos em que escreve um gestor:

Dessa forma sugiro junto à gestão dessa Sedes, a readequação dos planos de trabalho das OSC parceiras em conjunto com os gestores que acompanham os Termos de Colaboração, (...) e a construção dos indicadores indiquem a realidade do serviço executado. (Relatório de Monitoramento e Avaliação 18)

Quando da celebração da parceria, cerca de 82% dos PTs aprovados não apresentavam resultados esperados, metas, indicadores e índices de qualidade. Em 2018, o TCDF (DF, 2018) apontou a ausência desses indicadores como uma falha grave das parcerias, e determinou que a Sedes fizesse constar indicadores de desempenho ou parâmetros objetivos para aferir o cumprimento integral das metas e resultados estabelecidos nos PTs das entidades. Considera-se um avanço que os PTs vigentes prevejam resultados esperados, mas o entendimento é de que eles são insuficientes para o monitoramento e fiscalização qualificados da execução do objeto. Esse apontamento dialoga com a literatura, segundo a qual resultados e indicadores genéricos podem não ser suficientes para a aferição do resultado social do investimento público, pois não se trata simplesmente da validação de objetivos e o seu alcance, mas, para além destes, averiguar o potencial impacto social gerado num determinado locus de intervenção (GAMBARDELLA, 2019).

Destaca-se ainda que a demora da Sedes em oficializar tais parâmetros de acompanhamento das parcerias, bem como a baixa aplicabilidade dos atualmente vigentes, repete-se em outros entes federativos: pesquisando OSCs da área de educação em Florianópolis, Bittencourt, Bittencourt, Feuerschutte (2012) apontam que os mecanismos e sistemas de avaliação dos relacionamentos entre OSC e governo são considerados ineficazes, quando de fato existem.

A causa dessa inadequação dos indicadores pode estar no elevado grau de dificuldade que é elaborar tais parâmetros, tarefa que deve envolver técnicos da administração pública, das OSCs parceiras e pesquisadores. Não há registro oficial de uma construção dialógica dos resultados, metas e indicadores publicados, o que pode dificultar a aceitação na utilização cotidiana nas parcerias. Fischer e Falconer (1998) apontavam que havia resistência das OSCs em se adaptarem aos mecanismos e critérios próprios de modelos racionais de administração. Por sua recente publicação, não será possível realizar a análise desses aspectos nesta pesquisa, sugerindo-se esse aprofundamento em pesquisas posteriores.

Mesmo que a descrição e a flexibilidade no estabelecimento de tais indicadores possam funcionar como um incentivo para as OSCs, a ausência de padronização tais parâmetros pode dificultar o alinhamento de interesses. O Agente, desconhecendo as preferências do Principal pode ser levado a interpretar de uma forma inadequada o que se espera da parceria. Além de agravar a assimetria informacional, uma vez que os próprios sistemas de monitoramento restam prejudicados. Assim, o tópico seguinte visa analisar os mecanismos de identificação e o enfrentamento da assimetria informacional.

### *5.2.2 Assimetria informacional*

Em tese, as OSCs, enquanto Agentes, têm informações sobre suas características, ações e resultados de suas atividades que podem ser desconhecidas ou mesmo inobserváveis pelo governo. Nota-se que, apesar de diferentes estratégias de acompanhamento das parcerias por parte dos burocratas, alguns gestores chegam a destacar a dificuldade de entendimento da OSC acerca da relevância do acesso às informações da execução do objeto: “[...] se faz necessária a compreensão, por parte da OSC acompanhada, da necessidade de disponibilização das informações e liberdade de acompanhamento por parte do gestor” (Relatório Técnico de

Acompanhamento 7). Além disso, o número de servidores dispostos a atuar nas parcerias é baixo, ocasionando acúmulo de tarefas e atribuições por parte dos burocratas, o que pode dificultar o acompanhamento.

Com isso, é possível identificar indícios de assimetria informacional nos ajustes analisados. Busca-se, então, verificar se o Principal, representado por seus burocratas, atua na prevenção e saneamento deste problema de agência. Se a seleção adversa e risco moral têm origem na assimetria de informação, buscar controlar ou eliminar a causa pode reduzir a intensidade dos efeitos. A literatura propõe que Principais com recursos limitados (como é o caso do governo) precisam de uma combinação equilibrada de mecanismos *ex ante* (evitar a seleção adversa) e *ex post* (prevenir o risco moral) para lidar com seus agentes (SCHILLEMANS, 2003).

#### 5.2.2.1 Seleção adversa e os mecanismos *ex ante*

O principal mecanismo *ex ante* adotado pela Sedes é o processo seletivo realizado por meio de chamamento público, que com critérios objetivos e permitindo ao governo acesso a informações básicas dos potenciais parceiros pode colaborar para a redução do risco de seleção adversa. Para o TCDF (DF, 2015), o chamamento público permite maior transparência na escolha de entidades e colabora para a seleção de proponentes com melhor qualificação técnica e operacional para o desempenho das atividades, pois mune o administrador público de dados para uma aferição de forma objetiva das propostas. Assim, a legislação e a teoria administrativa convergem com a teoria da agência em relação à importância do processo seletivo para reduzir potenciais danos de seleção adversa.

Na PAS Distrital, 70% das parcerias vigentes em setembro de 2020 foram celebradas em julho/2016, mas sem um chamamento público nos moldes do MROSC. Antes do MROSC, os convênios eram celebrados, em geral, sem chamamento público. O procedimento era iniciado pela entidade proponente, apresentando ofício à pasta, acompanhada de documentação e de PT, solicitando a assinatura de convênio, posteriormente avaliada pela Sedes. Esse modelo de pactuação implica grande poder discricionário ao administrador público e pouca transparência no processo. O TCDF (DF, 2015) já apontava a impossibilidade de renovação de parcerias sem chamamento público. No entanto, a dispensa de chamamento público foi ancorada na hipótese prevista no inciso VI do art. 30 da Lei 13.019/2014 e na previsão de que tal dispositivo

pode ser aplicado quando a descontinuidade da oferta pela entidade apresentar dano mais gravoso à integridade do usuário, conforme Resolução 21/2016 do CNAS. Com isso, os convênios vigentes à época foram transformados em TCs, de forma a atender minimamente aos requisitos legais vigentes e garantir a continuidade do atendimento aos usuários. Nesse cenário, não há indícios de estratégias que visassem combater a seleção adversa quando da celebração de parcerias entre o governo e OSCs.

Quanto aos procedimentos de seleção nos moldes do MROSC, foram identificados onze editais para oferta de serviços socioassistenciais, sendo um em 2016 e dez editais permanentes publicados em agosto/2017, válidos até dezembro/2018<sup>35</sup>. Destes, um deles não houve nenhuma proposta apresentada, em outro não houve nenhuma proposta classificada e em outro não houve nenhuma proposta habilitada: cerca de 30% dos chamamentos públicos não resultaram em parceria celebrada. Além disso, observou-se uma média de quatro OSCs propostas a cada edital, sendo que 36% deles registraram um número de proponentes inferior à média. Esses dados indicam uma imperfeição na oferta, uma vez que, mesmo com o processo seletivo público para identificação do maior número possível de OSCs, o número de partícipes foi baixo ou insuficiente para garantir a concorrência.

Observou-se ainda que 43% das OSCs integrantes do Suas-DF apresentaram ao menos uma proposta aos editais analisados, dado que dialoga com o observado no capítulo anterior de que 60% das OSCs integrantes do Suas-DF não recebem repasses de recursos públicos, indicando que um percentual semelhante não se interessa em propor parceria. No âmbito da Teoria da Agência, destaca-se que o baixo número de proponentes pode inviabilizar os esforços para evitar a seleção adversa: com concorrência baixa e/ou inexistente celebra-se a parceria com as OSCs dispostas e não necessariamente com as mais adequadas.

Um aspecto importante verificado nos editais de seleção é a ausência de critérios socioterritoriais para seleção das propostas. No capítulo anterior, ficou demonstrado que parcela significativa dos recursos públicos é destinada para territórios de menor vulnerabilidade no DF. O MROSC e o decreto que o regulamenta no DF permitem cláusula que delimite o território ou a abrangência da parceria a ser firmada e tal

---

<sup>35</sup> Destaca-se que as duas parcerias celebradas em 2020 também não realizaram seleção por meio de chamamento, mediante dispensa de Chamamento Público justificada pela situação de calamidade pública, decorrente da pandemia do novo Coronavírus. Ambas as situações encontram respaldo legal nas normas vigentes, e, malgrado a dispensa de chamamento, foi publicado chamamento para o procedimento simplificado no DODF, com os critérios e os meios de ampla participação das OSCs.

cláusula poderia ser utilizada para direcionar a celebração de parcerias para territórios específicos, conforme demanda oriunda de características sociais, econômicas ou demográficas que resultem em vulnerabilidades específicas. A ausência de critérios socioterritoriais pode levar a administração pública a selecionar OSCs que não estejam em áreas prioritárias para a instalação de serviços socioassistenciais, configurando um tipo de seleção adversa e reduzindo a eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos.

Também se observa que nem o ato normativo setorial vigente à época nem os editais publicados expressavam claramente as expectativas do governo por meio de resultados esperados, metas, indicadores, parâmetros e meios de aferição. Essa situação também limita o entendimento por parte das OSCs parcerias potenciais acerca da expectativa do Principal em relação ao objeto delegado. Com isso, há uma assimetria informacional que pode levar as OSCs a apresentar propostas em desacordo com as preferências ocultas do Principal ou mesmo perceber que não se adequam às preferências do governo, quando estas vierem a ser expressas.

O MROSC prevê ainda diversos processos dialógicos por meio de reuniões técnicas, audiências e/ou consultas públicas para elaboração do edital e as orientações para que as OSCs elaborem suas propostas. Não foi possível identificar no sítio oficial da Sedes, no DODF ou nos processos das parcerias indícios de que tais ações tenham sido efetivadas no contexto da contratação de serviços socioassistenciais, o que pode indicar um baixo empenho da secretaria em reduzir as assimetrias informacionais. Assim, o mecanismo de enfrentamento da seleção adversa restringe-se à atuação da Comissão de Seleção (CS).

### **Comissão de Seleção**

A CS é formada por burocratas designados por ato específico publicado em meio oficial de comunicação, sendo assegurada, para fins de manutenção da memória institucional, a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal do órgão que realiza chamamento público. Foram identificadas três CSs instituídas no âmbito da PAS distrital para análise de propostas apresentadas por OSCs no âmbito de editais de chamamento público, cujo objeto seja serviço socioassistencial tipificado, uma em 2016 e duas em 2017, sendo uma específica para serviços da PSE e outra para os da PSB. Tabela 8

apresenta os dados do trabalho das CS analisadas, conforme dados dos editais de chamamento e atas das reuniões.

Tabela 7 – Editais de chamamento público e trabalho da Comissão de Seleção

Nº edital	Serviço Demandado no Edital	Nº de OSCs proponentes	Nº de propostas analisadas	Nº de propostas classificadas	Nº de propostas habilitadas	Nº de parcerias Celebradas
01/20 16	Acolhimento institucional para adultos e famílias	4	4	1	0	0
02/20 17	Acolhimento institucional para crianças e adolescentes	4	5	3	2	2
03/20 17	Acolhimento institucional para adultos e famílias	5	6	1	1	1
04/20 17	Acolhimento para crianças e adolescentes em situação de rua	0	0	0	0	0
05/20 17	Acolhimento em república para jovens	1	1	1	0	0
07/20 17	Convivência para crianças e adolescentes	20	27	10	4	2
08/20 17	Acolhimento em família acolhedora para crianças e adolescentes	2	4	2	1	1
09/20 17	Convivência para idosos	3	6	3	2	2
10/20 17	Acolhimento Institucional para jovens e adultos (deficiência)	3	3	3	3	1
11/20 17	Serviço de acolhimento institucional para idosos	1	1	1	1	1
12/20 17	Convivência para jovens e adultos	3	4	0	0	0
Total		46	61	25	14	10

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da Sedes (2020) e do DODF (vários números).

As CSs são responsáveis pelas fases de: i) seleção e classificação; e ii) habilitação. A seleção e a classificação observam, em geral, a proposta de PT apresentada pela OSC, conforme roteiro proposto pela administração pública. Nessa

fase, o resultado da análise é que a proposta da OSC foi classificada, ou seja, está em conformidade com as normativas ou desclassificadas, quando é identificada inconformidade: seis em cada dez propostas apresentadas às CSs foram desclassificadas. Ressalta-se que mesmo entidades que tinham parcerias firmadas com a Sedes e apresentaram propostas para atendimento em novos territórios, novos ciclos etários ou em serviços diferentes tiveram suas propostas desclassificadas, o que pode sinalizar que a dispensa de chamamento realizada em 2016 pode ter mantido a parceria com entidades que não eram as mais aptas.

Considerando os dados das atas publicadas, os motivos para desclassificação foram variados, desde ausência de documentos, como por exemplo a ficha de inscrição, itens básicos listados no roteiro de PT do edital não aduzidos à proposta, até o descumprimento da equipe mínima obrigatória prevista no ato normativo setorial e a ausência de inscrição no Conselho de Assistência Social que a autorizasse para a execução do serviço pleiteado. Também foram desclassificadas propostas que apresentaram descrição das atividades e do objeto em discordância com o edital e com as normativas vigentes. Esses erros podem indicar o baixo nível de profissionalização e do amadorismo filantrópico apontado pela literatura, mas também pode ser um indicativo da inércia organizacional das OSCs em se adaptarem a uma seleção mais criteriosa.

Foi observado ainda que, apesar da previsão no edital, não foi identificado relato de realização de visita *in loco* pela comissão de seleção. Uma auditoria por amostragem do TCDF (DF, 2018) já havia apontado que cerca de 43% das unidades de atendimento visitadas demonstraram condições insatisfatórias para atendimento das metas pactuadas, sendo duas OSCs (três polos de atendimento) consideradas impróprias para atendimento na análise dos auditores. Esse apontamento do TCDF justificaria a adoção da visita *in loco* como uma das estratégias de seleção da OSC. A realização de visita ao Agente antes da celebração do contrato pode ser uma estratégia de enfrentamento da seleção adversa, pois permitiria identificar aspectos indesejáveis pelo Principal, reduzindo a assimetria informacional.

Já a fase de habilitação é focada na comprovação de requisitos legais e normativos, com levantamento de informações que indiquem que a entidade proponente tem condições técnico-operacionais para a execução eficaz do objeto, como a experiência prévia em atividade idêntica ou similar ao objeto pretendido, comprovação de funcionamento no endereço declarado e do período de existência

formal da OSC (mínimo de dois anos). Além disso, nessa fase a entidade precisa comprovar o adimplemento com as obrigações fiscais e trabalhistas, possíveis indicativos da confiabilidade e capacidade administrativa da potencial parceira. Essas exigências dialogam com a Teoria da Agência no enfrentamento à seleção adversa, visando excluir do processo OSCs marcadas pela inexperiência, existência recente e/ou com dívidas fiscais. Observou-se que apenas 41% das propostas apresentadas foram classificadas e apenas 23% delas foram habilitadas, o que reforça a possibilidade de uma imperfeição na oferta.

#### *5.2.2.2 Risco Moral e os mecanismos ex post*

Mesmo que o processo seletivo seja bem-sucedido e se tenha a OSC mais apta para a celebração da parceria, o governo não pode garantir, como já demonstrado, que o Agente mantenha suas ações alinhadas com o interesse do principal. A literatura aponta que o Principal não pode ignorar a discricionariedade do Agente, e surge a necessidade do controle por meio de incentivos, sanções e camadas adicionais de monitoramento, evocando esforços no sentido de garantir conformidade, pois presume-se que, se nenhuma ação for tomada, as decisões dos executores podem (e irão) modificar o plano (LIMA, D'ASCENZI; 2019).

Os incentivos e sanções para alinhamento de interesses já foram analisados, e são os mesmos utilizados para prevenir o risco moral. Sob o viés da Teoria da Agência, é possível afirmar que os TCs analisados apresentam mecanismos de incentivo e sanção para reduzir o risco moral, mesmo que seja possível identificar falhas no modelo adotado. Para que incentivos e sanções sejam calibrados de acordo com as necessidades específicas da parceria, é fundamental garantir um fluxo contínuo e qualificado de informações entre os parceiros. O governo, enquanto Principal, precisa realizar um trabalho continuado de fiscalização, controle, monitoramento e avaliação de forma a prevenir e sanar eventuais problemas identificados na ação (ou omissão) da OSC frente ao que foi pactuado no TC.

A atividade de monitorar parte do pressuposto de que podem surgir problemas, obstáculos e situações que não foram previstas no contrato, exigindo agir tempestiva e eficazmente para lidar com a questão. Jannuzzi (2016) conceitua o monitoramento como uma atividade regular de acompanhamento que permita a rápida avaliação situacional e a identificação de anormalidades na execução pactuada, com vistas a

permitir uma intervenção oportuna e a correção tempestiva de rumos, buscando garantir a obtenção dos resultados e impactos planejados. A definição do autor dialoga com a Teoria da Agência, uma vez que o monitoramento é o instrumento pelo qual o Principal direciona e corrige o comportamento do Agente na direção dos objetivos e resultados pactuados no contrato. Assim, é importante verificar se há, nos TCs vigentes no âmbito da AS Distrital, previsão de mecanismos de monitoramento como alternativas para prevenção do risco moral.

O MROSC prevê que a fiscalização e controle da parceria serão realizados pelo gestor, burocrata representante do governo para atuar próximo e continuamente no monitoramento e avaliação das parcerias. Essa previsão dialoga com a teoria da agência, que aponta que o monitoramento do comportamento do Agente é geralmente mais fácil em relações próximas e contínuas, com supervisão rotineira pelos Principais ou seus representantes (SHAPIRO, 2005). No tópico seguinte, analisa-se a atuação desses burocratas.

### **Gestor ou Comissão Gestora**

No âmbito do MROSC, o gestor é o agente público oficialmente designado como responsável pela gestão de parceria, com poderes de controle e fiscalização. Já a Comissão Gestora (CG) é uma inovação do Decreto Distrital 37.843/2016, que regulamentou o MROSC no DF.<sup>36</sup> No âmbito da Teoria da Agência, os gestores/CG seriam os responsáveis por representar os interesses do Principal junto ao Agente, fiscalizando e controlando de forma a alinhar interesses, reduzir a assimetria informacional, atuando de forma preventiva e/ou saneadora quanto ao risco moral.

A atuação do gestor/CG da parceria pode ser considerada uma atividade gerencial, visando o cumprimento das metas estabelecidas, uma vez que se realiza uma comparação entre as estratégias planejadas e as implementadas, buscando manter a implementação e execução em consonância com o PT vigente. Assim, é importante, como destacado pelo TCDF (DF, 2018), que o governo indique o gestor previamente ao início da execução dos ajustes, permitindo o efetivo acompanhamento dos termos de colaboração pactuados. Para o órgão, a ausência de designação de

---

<sup>36</sup>De acordo com o referido decreto, a comissão gestora é facultada em parcerias nas quais o objeto tiver elevada complexidade ou naquelas cujo valor global seja superior a R\$200.000,00 (duzentos mil reais), sendo obrigatória a participação de ao menos um servidor efetivo.

um profissional para essa tarefa pode propiciar vícios na execução dos termos de colaboração e, possivelmente, prejuízos aos cofres públicos.

Observou-se que há, em geral, um lapso temporal entre o início da vigência da parceria e a designação do gestor, com a designação ocorrendo até 47 dias após a celebração da parceria contrariando a orientação do TCDF (DF, 2018). Apenas onze das parcerias celebradas tiveram a indicação do gestor no início da parceria. Esse fato contraria também a literatura, que aponta que no âmbito do MROSC, transferência de recursos públicos para as OSCs só pode ocorrer se o Estado demonstrar previamente que tem a capacidade de fiscalizar a execução (FARIAS, 2016). A demora em indicar o gestor pode ser um indicativo da limitação na capacidade estatal de planejar a fiscalização e controle das parcerias. É preciso destacar que, nas parcerias mais recentes, há uma tendência de que a gestão da parceria seja indicada já na publicação do extrato, indicando o empenho da Sedes em solucionar a morosidade na indicação dos gestores.

O TCDF recomendou ainda que o gestor/CG indicado pela Sedes fosse previamente capacitado e qualificado para o exercício da função (DF, 2018). Essa recomendação estava de acordo com a Portaria Sedes 290/2017, que estabelecia, como parâmetro para a indicação do gestor/CG, que este tivesse a conclusão de curso de capacitação para desempenhar a função. No entanto, a Portaria Sedes 91/2020 alterou essa exigência, e agora a conclusão da formação pode ocorrer até 60 dias após a designação. Com isso, o burocrata designado pode não ter noção de fiscalização e controle no âmbito do MROSC, postergando o acompanhamento qualificado da parceira e podendo ocasionar prejuízos aos cofres públicos.

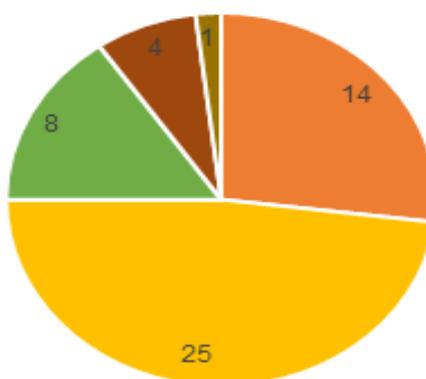
Também é relevante observar que apenas quatro das parcerias utiliza a CG como estratégia de fiscalização e controle. Estima-se que 70% das parcerias da PAS distrital foram celebradas antes da vigência do decreto que criou essa estratégia, o que pode ter impactado a opção da pasta por priorizar gestores individuais, mesmo considerando que todas as parcerias analisadas têm valor global acima de R\$200.000,00 e, conforme critérios do decreto, estariam aptas para implementação desse modelo. As três últimas parcerias celebradas pela Sedes-DF priorizaram esse modelo para a gestão dos termos de colaboração, indicando um maior interesse da pasta pela estratégia.

Outro aspecto que merece destaque é que mais de 70% das parcerias vigentes não designaram suplente(s) para a gestão dos TCs. A indicação do suplente pode ser

um importante fator para a continuidade do trabalho, permitindo que em ausências e afastamentos legais seja possível manter o foco na prevenção e saneamento de problemas. No Parecer Técnico – Relatório Execução do Objeto 2, observou-se que o(a) gestor(a) destacou a relevância do suplente: “Diante dos direitos assegurados de afastamento e de uma situação imprevisível como a de saúde, relevo a necessidade de um suplente para os gestores de parcerias”. O decreto distrital indica que, na ausência do gestor e não havendo suplentes, a chefia imediata do gestor assumirá as obrigações de fiscalização e controle, o que pode resultar em acúmulo de atribuições e impactar negativamente o desempenho das funções de fiscalização e controle.

Também é possível identificar uma tendência à rotatividade dos gestores. O Gráfico 9 indica quantos gestores titulares já foram indicados para as parcerias vigentes na PAS distrital. Nota-se que mais de 70% dos TCs trocaram ao menos uma vez de gestor de parceria, sendo que 25% delas enfrentaram trocas mais de duas vezes, chegando a cinco gestores ao longo da vigência (apenas um TC). Essa rotatividade dos gestores responsáveis pelo acompanhamento das parcerias pode impactar negativamente a continuidade do trabalho, elevando os custos de agência para o Principal (com a formação de gestores, por exemplo) e para o Agente.

Gráfico 9 – Número de gestores titulares desde a celebração



Número de gestores já designados para o TC 1 2 3 4 5

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do DODF (vários números).

Outro efeito provável é a dificuldade na construção desses mecanismos de confiança, uma vez que a ruptura com o gestor leva à necessidade de iniciar um novo processo de aproximação e diálogo com o recém designado. A substituição e consequente instabilidade nos elementos de confiança pode impactar negativamente

o pacto, que poderá ter intensificados os problemas e custos de agência. Essa hipótese encontra respaldo na literatura, que aponta a relevância do desenvolvimento de elementos de confiança para compensar a ineficácia dos contratos para eliminar os problemas e custos de agência (RUFÍN e RIVERA-SANTOS, 2012): entende-se que com a instabilidade dos elementos de confiança o efeito poderá ser inverso.

A estratégia adotada pelo MROSC para monitoramento continuado da parceria é a adoção de relatórios de monitoramento e de prestação de contas. A Sedes ampliou esse modelo, instaurando um sistema de monitoramento que envolve a entrega de relatórios por parte da OSC e posterior análise por parte do gestor/CG, além de prever relatório para que o burocrata informe os superiores sobre o andamento da parceria. Essa prática também vai ao encontro da Teoria da Agência, pois considera que os instrumentos utilizados para o acompanhamento, avaliação e monitoramento dos Agentes também são componentes chave para enfrentamento do risco moral. Com a dificuldade de observação direta do Agente, um mecanismo que garanta um fluxo constante e qualificado de informação para o Principal, colabora para a redução do risco moral. O Quadro 3 resume o sistema de monitoramento adotado pela PAS distrital em setembro de 2020.

A inovação da Sedes é a adoção do Relatório Informativo Mensal (RIM) e do Relatório Técnico de Acompanhamento (RTA) como ferramentas de comunicação e monitoramento. O TCDF (DF, 2018) considera essa uma boa prática de gestão, uma vez que mantém um fluxo constante de informações, enquanto a Sedes indica que a apresentação do RIM e a elaboração do RTA são condições essenciais para a realização dos repasses mensais. No âmbito da Teoria da Agência, são estratégias para redução da assimetria informacional, garantindo o fluxo de informações sobre eventuais fatos que comprometam ou possam comprometer atividades ou metas da parceria, além de indícios de irregularidades na gestão dos recursos.

No entanto, destaca-se que o conteúdo RTA determinado pela Sedes era, em setembro de 2020, idêntico ao conteúdo exigido no Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação (RTMA), cujo modelo foi imposto pelo Manual MROSC distrital, tornando o trabalho do gestor/CG repetitivo e reduzindo o tempo disponível para realização de outras atividades de acompanhamento. Já o RIM, por sua periodicidade compulsória, não dialoga com o cronograma de execução da parceria e nem com os marcos executores pactuados. Com isso, há uma tendência de que as informações prestadas pela OSC e pelos gestores/CG sejam sobrepostas,

aumentando o volume de dados e dificultando a identificação do que de fato seja relevante para o acompanhamento da parceria. Essa situação pode elevar os custos de agência para os partícipes da parceria<sup>37</sup>.

Quadro 3 – Sistema de Monitoramento adotado pela PAS distrital

Nome	Responsável	Descrição	Prazo de Entrega
Relatório Informativo Mensal (RIM)	OSC	Reúne dados quantitativos e qualitativos da execução do objeto, bem como informações simplificadas da execução financeira	Até o quinto dia útil do mês subsequente ao que se referir o documento
Relatório Técnico de Acompanhamento (RTA)	Gestor/CG	Mecanismos de comunicação interna na SEDES, facilitando que o gestor/CG dê ciência aos seus superiores sobre as conquistas, desafios e problemas enfrentados pela OSC parceira	5 dias úteis após o recebimento do RIM
Relatório Anual de Execução do Objeto	OSC	Promove maior controle de resultados parciais e finais da parceria, bem como demonstra capacidade em avaliar as ações desenvolvidas.	90 dias após o fim de cada exercício
Parecer Técnico sobre a Execução do Objeto	Gestor/CG	Resultado da análise do Relatório Anual de Execução do Objeto. Deve focar no controle de resultados.	90 dias após o recebimento do Relatório Anual de Execução do Objeto
Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação (RTMA)	Gestor/CG	Reúne informações que subsidiam a análise da execução do objeto, foca nas ações da parceira, no controle de resultados e nas ações de acompanhamento realizadas pelos burocratas	Um por exercício, devendo ser entregue 60 dias após o encerramento do exercício, com prazo de homologação de 30 dias. <sup>38</sup>
Relatório Técnico de Visita (RTV)	Gestor/CG	Sistematiza as informações colhidas durante a visita <i>in loco</i> , focando na execução do objeto.	Não há periodicidade para realização das visitas e nem prazo definido para a elaboração do RTV.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Manual MROSC DF e da Portaria Sedes 91/2020.

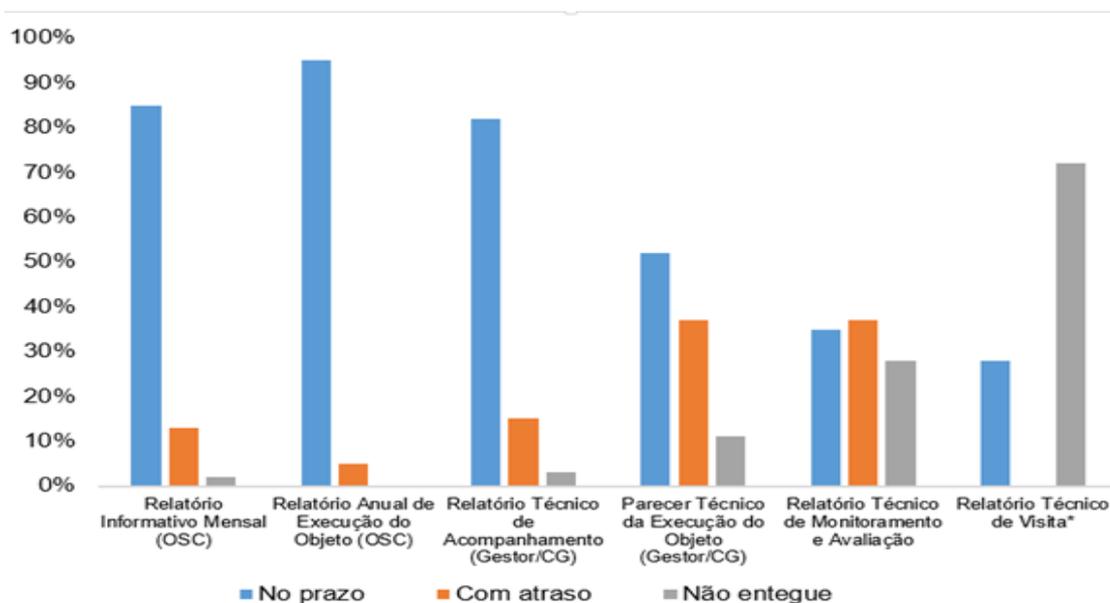
Quanto à aplicação do sistema adotado, o TCDF apontou atrasos na prestação das informações por meio do RIM e que essa ausência é uma infração das cláusulas presentes no TC firmado (DF, 2018), uma vez que a obrigação da informação é prevista no pacto, e a periodicidade mensal é indicada na Portaria Sedes 91/2020. Nos termos da Teoria da Agência, a ausência do relatório pode indicar uma falha no sistema de monitoramento adotado, podendo agravar a assimetria informacional e

<sup>37</sup> Ressalta-se ainda que a Ordem de Serviço n 7, de 08 de janeiro de 2021, incluiu mais dois documentos ao sistema de monitoramento: Relatório Circunstanciado e *Check-list* do gestor, elevando ainda mais a complexidade do sistema adotado. No entanto, tais documentos não compunham os instrumentais de acompanhamento quando da realização da pesquisa.

<sup>38</sup> O Manual MROSC-DF recomenda que ele seja semestral para as parcerias com duração superior a um ano, mas a Portaria Sedes 91/2020 estabeleceu a periodicidade indicada no texto.

dificultar a identificação de atitudes do Agente avessas ao interesse do Principal. Assim, buscou-se analisar o adimplemento com essas obrigações por parte da OSC e do gestor/CG no período de outubro/2019 a setembro/2020. O Gráfico 10 apresenta os dados de tempestividade de entrega dos documentos que constituem o processo de monitoramento continuado da parceria.

Gráfico 10 – Tempestividade da entrega dos relatórios de acompanhamento da parceria



Fonte: Elaborado pela autora, com dados dos Processos SEI dos Termos de Colaboração para execução de serviços socioassistenciais vigentes em setembro/2020 no âmbito da PAS distrital.

\* Como não há previsão de prazo, todos os relatórios entregues foram considerados no prazo.

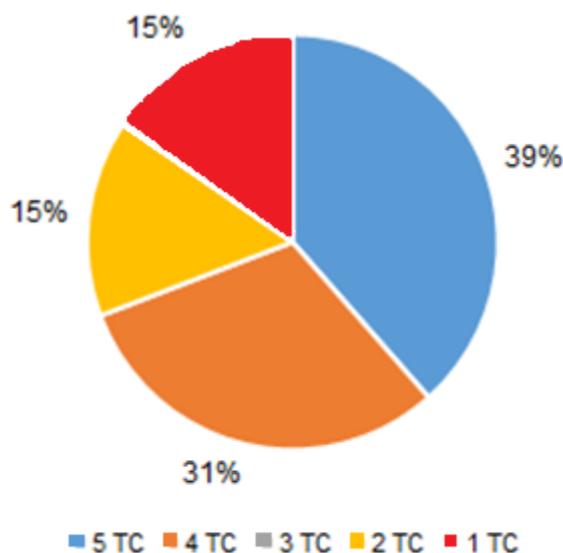
Nota-se que a maior parte dos documentos elaborados no contexto de monitoramento respeitam os prazos estabelecidos. Destaca-se que há uma incidência maior de atraso e até de inadimplência com a obrigação por parte da burocracia, indicando que o Principal pode estar pouco informado sobre as ações do Agente, uma vez que os burocratas são os responsáveis por analisar e repassar a informação a seus superiores hierárquicos. O retardo ou ausência de apresentação desses documentos é uma falha importante no sistema de monitoramento adotado, podendo diminuir a efetividade de medidas preventivas e saneadoras eventualmente necessárias, uma vez que a manifestação pode se tornar extemporânea.

Ressalta-se que apenas em 23% dos atrasos na entrega do RIM identificados (incluindo aqueles não entregues) foram realizadas notificações para que a OSC cumprisse com a obrigação, e que não há justificativa para a ausência de cobrança

por parte do gestor/CG. Esse dado pode indicar que algo impede o gestor/CG de agir tempestivamente exigindo o cumprimento da obrigação, seja acúmulo de tarefas, seja o desconhecimento da importância da notificação. Segundo o Relatório de Inspeção 6/2019 (DF, 2019b) a Sedes reconheceu a sobrecarga dos gestores designados e apontava a designação de comissões gestoras para enfrentamento do problema. No entanto, essa estratégia foi adotada apenas para novos TCs.

O Gráfico 11 apresenta os dados do número de parcerias por gestor, e observa-se que a maioria dos gestores atua em um quantitativo abaixo do previsto na portaria, com uma média de 3,7 termos por gestor, mas cerca de 70% dos burocratas atuam acima dessa média.

Gráfico 11 – Número de parcerias por gestor



Fonte: Elaborado pela autora, com dados do DODF (vários números).

A Portaria Sedes 91/2020 estabelece que cada gestor pode ser designado para o acompanhamento de até cinco parcerias, mas essa afluência de TCs para um mesmo burocrata pode comprometer a qualidade do acompanhamento: “[...] considerando que cada gestor pode acompanhar até cinco termos de colaboração, que é a realidade vivenciada nesse caso, destaco que o acompanhamento dos ajustes, nos moldes do MROSC, fica comprometido” (Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação 19). Não foi localizado estudo ou análise técnica que justificasse o atual número de parcerias por gestor estabelecido pela Sedes, mas há

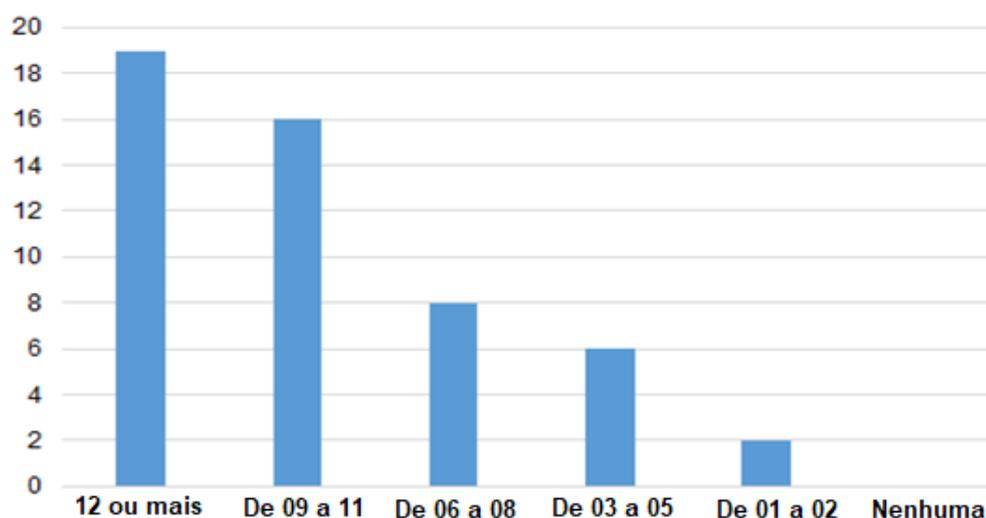
indícios de que o elevado número de parcerias pode comprometer a qualidade do acompanhamento por parte dos burocratas.

Três outras parcerias eram, em setembro/2020, regidas por comissão gestora, com dois integrantes em cada comissão. Observou-se que apenas uma das comissões era formada por burocratas que se dedicam exclusivamente à gestão da parceria, sendo as demais formadas por burocratas que acumulam cargo comissionado com a CG. Entre os burocratas que atuam na gestão fora de um contexto de comissão, nota-se que onze deles se dedicavam exclusivamente à fiscalização e controle das parcerias e dois acumulam a tarefa de gestor com cargos comissionados. Não há registro oficial de que o acúmulo de tarefas tenha impactado a execução das tarefas, mas há o risco de que haja sobrecarga de trabalho, prejudicando as tarefas de monitoramento e avaliação.

Mesmo entre aqueles que se dedicam exclusivamente à gestão de parcerias, há indícios de realização cumulativas de outras tarefas relacionadas à parceria, mas diversas da fiscalização e controle previstas no MROSC. Um dos gestores registra que realiza, além da gestão de cinco parcerias, a regência da oferta e demanda de vagas em um serviço de PSE, e que isso demanda grande parte do tempo (RTA 14). Não está claro se tal atribuição é compartilhada pelos demais gestores, mas registrou-se que há prejuízo ao exercício da gestão da parceria.

Outro mecanismo que pode colaborar para o estabelecimento de uma relação de confiança e uma maior proximidade entre o gestor e a OSC é a visita técnica. Já foi demonstrada a importância da visita para prevenção à seleção adversa, mas sua importância também é indiscutível para prevenção do risco moral. Se a execução descentralizada dificulta a observação do comportamento do Agente, o Principal (ou, no caso, o burocrata que o representa) pode realizar visitas para verificar que a atuação da OSC está de acordo com o que foi pactuado. No entanto, a análise da realização da visita por parte do gestor/CG no período em análise restou prejudicada pelo cenário epidemiológico: a Portaria Sedes 27, de 18 de março de 2020, suspendeu a realização de visitas às OSCs a partir de março/2020, como medida preventiva à disseminação do coronavírus. Por isso, a verificação de ocorrência das visitas engloba o período de março/2019 a fevereiro/2020. O Gráfico 12 apresenta os dados do levantamento.

Gráfico 12 – Número de visitas por OSC entre março/2019 e fevereiro/2020



Fonte: Elaborado pela autora, com dados dos Processos SEI dos Termos de Colaboração para execução de serviços socioassistenciais vigentes em setembro/2020 no âmbito da AS distrital.

Observa-se que cerca de 37% das OSCs receberam mais de doze visitas, indicando um maior esforço de observar o comportamento do Agente e de estreitamento dos laços de confiança. A média de visitas por mês é de 1,3, no entanto, cerca de 37% das OSCs não recebem visitas mensais e cerca de 16% delas receberam menos de seis visitas ao longo do período analisado. As visitas tornam-se um espaço de reunião e diálogo, com a equipe da OSC e com os usuários: o RTV 12 indicou que o gestor durante as visitas participa das reuniões com a equipe técnica da OSC e os acolhidos, indicando possíveis soluções e mudanças de comportamento necessárias. Com essa abordagem, as visitas reduziram o risco moral oriundo do oportunismo e também de eventuais interpretações equivocadas na execução. A ausência de aplicação desse mecanismo pode colaborar para o risco moral, ao passo que limita ainda mais as possibilidades de observação do comportamento do Agente.

A legislação não estabelece a periodicidade da realização das visitas, mas há uma tendência observada nos TCs de PAS no DF de serem visitas mensais, com uma média mensal de 0,8 visitas por mês a cada OSC. No entanto, cerca de 48% das OSCs recebem menos de uma visita por mês e 16% delas recebeu menos se seis visitas ao longo do período analisado. Uma das dificuldades para a realização de visitas regulares, conforme observado nos RVTs e RTAs, é a ausência/limitação de recursos de transporte para o gestor/CG. Também pode-se indicar como provável causa a sobrecarga dos gestores, já apontada em outros pontos desta pesquisa.

Observou-se ainda que o sistema de monitoramento é complexo, com muitas informações sobrepostas e curto período de apresentação entre eles, o que pode elevar os custos de demonstração para as OSCs e de monitoramento para o governo. Essa opção demonstra ainda uma tendência à burocratização dos procedimentos, com um volume grande de informações, que pode dificultar a identificação de informações básicas que estão dispersas em vários documentos e entre fatos com baixo nível de interesse para o governo. Esse achado dialoga com a teoria da agência que afirma que a assimetria informacional pode se tornar mais grave nas relações que envolvam o governo, pelos procedimentos burocráticos e pelo volume de documentação exigida (ATTILA, 2012).

Se considerarmos que a supervisão dos serviços não exclusivos do Estado precisa de funcionários altamente treinados e que disponham de recursos necessários para um acompanhamento regular e tempestivo da execução (BRESSER-PEREIRA, 2010), nota-se que a Sedes tem falhado em garantir condições para o controle e fiscalização das parcerias. Os burocratas apontam que a ausência de critérios objetivos de acompanhamento dificulta a implantação do controle de resultados, além de sobrecarga de tarefas e ausência de recursos para o acompanhamento qualificado das parcerias.

Considerando a possibilidade de encerramento de 70% das parcerias vigentes e de novos editais para seleção, é importante que se aproveite o momento para refletir sobre as potencialidades e dificuldades do momento adotado. O monitoramento e avaliação deve considerar não só as ações e omissões da OSC, mas também da administração pública, visando correções necessárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É um desafio no Brasil a oferta de bens públicos em quantidade e qualidades suficientes para o atendimento das necessidades da população, especialmente para os mais vulneráveis. O enfrentamento desse problema tem envolvido a atuação do terceiro setor nas políticas públicas, em especial na assistência social, mediante financiamento público. Essas parcerias são uma realidade no Brasil e no DF, mas essa contratualização não é garantia de que os serviços ofertados tenham excelência na execução. Assim, há a necessidade de estabelecer mecanismos de governança dessas relações, visando que as atividades sejam realizadas conforme o pactuado. Atualmente, esses ajustes são regulados pelo MROSC, que prevê estratégias de seleção, acompanhamento e avaliação destas parcerias, focando no atingimento integral do interesse público e das demandas dos usuários.

Essas estratégias da norma dialogam com a Teoria da Agência, que fornece um instrumental teórico para compreender a construção de estruturas de seleção, controle e fiscalização. No enfoque adotado nesta pesquisa, o governo se torna o Principal, que delega autoridade e transfere recursos para a OSC parceira, que assume o papel de Agente. Entende-se que mesmo que o parceiro seja altruísta, não é possível eliminar completamente os problemas de agência, como o desalinhamento de interesses e a assimetria informacional. O Principal precisa adotar mecanismos de seleção, de monitoramento, de incentivos e de sanções para estimular ou desestimular determinados comportamentos, mantendo a atuação da OSC focada no interesse público pactuado. O MROSC foca no controle de resultados e este enfoque reforça ainda mais a necessidade de adoção de estratégias que privilegiem o monitoramento das entidades parceiras.

Embora o modelo de contratualização entre o Estado e o terceiro setor esteja bem estabelecido e em expansão no Brasil, baseando-se na revisão sistemática realizada, é possível afirmar que há pouca literatura nacional acerca desse relacionamento. Nas áreas de administração e economia, vê-se que os esforços de pesquisa são pontuais, com foco temático disperso e permanecem muitas lacunas. Também não foram identificados estudos que tratem da ação dos burocratas públicos

nessas parcerias, em especial com foco na prevenção e tratamento de problemas de agência. Ressalta-se que a recente promulgação do MROSC abriu novas possibilidades de pesquisas, especialmente com a análise da regulamentação, implementação e práticas locais.

Considerando esses pressupostos, o estudo analisou a regularidade e a consistência da atuação preventiva e saneadora da administração pública, por meio de seus burocratas e à luz da teoria da agência, quanto à seleção, controle e fiscalização de parcerias entre a PAS distrital e as OSCs.

Para elucidar os objetivos propostos, a pesquisa baseou-se nos dados públicos disponíveis na plataforma do Mosc, no portal de transparência do GDF, no sítio eletrônico da Sedes, no DODF e nos processos eletrônicos das parcerias, disponíveis no SEI. A delimitação do objeto de pesquisa na assistência social distrital deu-se pela ausência de uma plataforma de dados públicos e unificados, impossibilitando a análise de dados de outras políticas. Assim, o acesso aos dados deu-se pelo trabalho direto da pesquisadora com as informações, uma vez que é servidora da Sedes. A realização desta pesquisa encontrou algumas limitações ligadas à falta de uma base de dados unificada e completa com informações orçamentárias e de gestão das parcerias.

Foi possível identificar que os TCs analisados são uma relação de agência, pois partícipes são racionais e que a administração pública delega às OSCs a tarefa de executar determinado projeto ou atividade. Os acordos preveem, inclusive, a responsabilidade do Agente no gerenciamento administrativo e financeiro necessário ao cumprimento dos seus compromissos na execução da parceria. Com isso, foi comprovada a **primeira hipótese de pesquisa: os ajustes firmados podem ser considerados uma relação de agência, pois os partícipes são racionais e é possível identificar um ato de delegação.**

Verificou-se que a segunda hipótese é falsa, uma vez que **a atual sistemática de seleção, controle e fiscalização das parcerias adotada pela burocracia não eliminou a seleção adversa, o desalinhamento de interesses e o risco moral.**

Embora não tenham sido identificados indícios de que há comportamento oportunista do Agente, há evidências de discordância entre o que se espera que seja realizado e o que efetivamente é executado pela OSC, comprovando o desalinhamento de interesses. Quanto à seleção adversa, foi possível identificar que 70% das parcerias da PAS foram celebradas sem mecanismos de prevenção à seleção adversa. Além disso, os mecanismos adotados pelo governo têm falhado em

expressar as preferências do Principal, em estabelecer territórios preferenciais para o investimento estatal, bem como em adotar estratégias de redução da assimetria informacional, como a visita técnica. Essas falhas podem agravar eventuais problemas de seleção adversa. Já os resultados dos chamamentos públicos realizados apontam indícios uma imperfeição na oferta e, por consequência da concorrência baixa e/ou inexistente, celebra-se a parceria com as OSCs dispostas e não necessariamente com as mais adequadas.

Observou-se ainda que há assimetria informacional na prevenção ao risco moral, seja pela dificuldade de acesso às informações, seja pela insuficiência de recursos humanos para coletar e analisar essas informações. Além disso, há um grande volume de instrumentais previstos no sistema de monitoramento adotado pela PAS, podendo estar relacionado aos atrasos nas entregas dos relatórios exigidos, especialmente por parte da burocracia, prejudicando a aplicação do sistema de monitoramento e elevando a assimetria informacional. Essa estratégia pode resultar também na elevação dos custos de demonstração para o Agente e de monitoramento para o Principal, alçando os custos de agência.

A principal contribuição deste trabalho foi a constatação de que as parcerias entre governo e terceiro setor na PAS distrital podem ser caracterizadas como uma relação de agência e que estão sujeitas aos problemas típicos desta relação. Assim, os mecanismos de governança previstos na teoria podem ser aplicados para qualificar o acompanhamento do investimento público. Essa constatação, somada à análise de como estão sendo aplicados pela burocracia os mecanismos de prevenção e saneamento normativamente previstos, podem fornecer pistas de como qualificar os procedimentos de seleção, controle e fiscalização destes ajustes. Essas pistas são especialmente relevantes considerando que 70% dos termos de colaboração vigentes serão encerrados em junho/2022, e alguns antes disso, pois não serão prorrogados. Essas reflexões podem indicar alternativas para evitar a seleção adversa no certame que se seguirá ao encerramento das parcerias, bem como para qualificar o controle e a fiscalização dos TCs.

Reforça-se aqui a importância da burocracia nas parcerias analisadas. São esses atores os responsáveis por aplicar as normas vigentes, além de identificar e sanar eventuais problemas de agência. Esses burocratas são os representantes do governo, enquanto Principal, na relação com o terceiro setor e são atores fundamentais para garantir a gestão econômica dos recursos transferidos. A atuação

de profissionais bem-preparados e com recursos disponíveis para o exercício de suas funções é essencial para qualificar a contratualização com as OSCs. No entanto, na PAS distrital, há indícios de demora na indicação de gestores, deficiências na exigência de formação, sobrecarga de trabalho, falta de recursos e rotatividade de gestores. Esse cenário resulta em instabilidade nos elementos de controle e confiança, podendo impactar negativamente o contrato, que poderá ter intensificados os problemas e custos de agência.

Pesquisas futuras poderiam focar na percepção dos atores estatais e da entidade envolvidos na parceria, aplicando técnicas qualitativas e/ou mistas. Tais esclarecimentos poderiam trazer contribuição relevante ao debate de governança das parcerias entre Estado e terceiro setor. Além disso, pesquisas focadas nas percepções dos usuários acerca da qualidade e dos impactos gerados pela oferta dos serviços socioassistenciais poderiam trazer evidências consistentes sobre a adequação do modelo de parcerias à realidade nacional. Trabalhos posteriores podem focar ainda nos custos econômicos de demonstração, de monitoramento e eventuais custos residuais dos modelos de parcerias adotados com o MROSC.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, espera-se que tenha contribuído para incentivar novas pesquisas sobre o tema, em razão, especialmente, da crescente utilização das parcerias com OSCs para oferta de diferentes serviços públicos. Espera-se que haja, em conformidade com o previsto no MROSC, aperfeiçoamento, consolidação e publicação de bases de dados unificados acerca das parcerias pela Administração Pública Distrital e que isso incentive o aprofundamento da pesquisa sobre a temática.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 23-57.
- ALEXANDER, C. Third Sector. In: *The Human Economy: a citizens' guide*. Ed: HART, K.; LAVILLE, J. L.; CATTANI, A. D. Cambridge: Polity Press, 2010. p. 213-224.
- ALIGICA, P. D. "Addressing Limits to Mainstream Economic Analysis of Voluntary and Nonprofit Organizations: The 'Austrian' Alternative." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 44, n. 5, p. 1026–1040, Out. 2015.
- ALVES, M. A.; KOGA, N. M. Brazilian nonprofit organizations and the new legal framework: an institutional perspective. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 10, p. 213-234, 2006.
- AMARAL, A. V. Terceiro setor e políticas públicas. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 54, n. 2, p. 35-59, abr.-jun. 2003.
- ANHEIER, H. K.; LANG, M.; TOEPLER, S. Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, v. 13 n. 8, p. 1-27, Jan. 2019.
- ARVIDSON, M.; JOHANSSON, H.; SCARAMUZZINO, R. Advocacy Compromised: How Financial, Organizational and Institutional Factors Shape Advocacy Strategies of Civil Society Organizations. *Voluntas*, v. 29, n. 4, p. 844-846, Ago. 2018.
- ATTILA, G. Agency problems in the public sector. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, v. 21, n. 1, p. 708-712, 2012.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 383-398, Nov. 2012.
- BAIÃO, A. L.; PECCI, A.; COSTA, C. C. de M. Parcerias Entre Estado e Sociedade Civil na Perspectiva do Capital Social. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 22, n. 74, p. 345-365. Set. 2015.
- BANCO MUNDIAL. *Do confronto à colaboração: Relações entre sociedade civil e o Banco Mundial no Brasil*. John W. Garrison. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/139591468741348358/pdf/216450Portugues.pdf>>. Acesso em 17 out. 2018.
- BARROS, A.; FRAZÃO, D.; BARTOLUZZIO, A.; SANTOS, M., VIELELA, M. Contabilidade do Terceiro Setor: Um Estudo Bibliométrico nos Principais Congressos de Contabilidade do Brasil. *Revista de Administração e Contabilidade*, Feira de Santana, v. 10, n. 2, p. 2-13, maio/agosto 2018.
- BAUER, A.; SOUSA, S. Z.. Indicadores para avaliação de programas educacionais: desafios metodológicos. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v.23, n.86, p.259-284, fev. 2015.
- BEN-NER, A.; VAN HOOMISSEN, T. Nonprofit organizations in the mixed economy: A demand and supply analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, v. 62, n. 4, p. 519–550. Out. 1991.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan, 1932.

BIEKART, K. O espaço das Organizações da Sociedade Civil de Defesa de Direitos na relação Governo-Sociedade no Brasil. In: MENDONÇA, P. M. E., ALVES, M. A., NOGUEIRA, F. do A. *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. São Paulo: FGV, 2013.

BITTENCOURT, J.; BITTENCOURT, A.; FEUERSCHUTTE, S. Alianças Intersectoriais: Potencialidades e Desafios nas Relações entre Organizações do Terceiro Setor e o Poder Público. *XV SEMEAD*, out. de 2012.

BNDES. *Terceiro setor e desenvolvimento social*. Relato Setorial n. 3, 2001. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf). Acesso em: 16 ago. 2019.

BRANDSEN, T.; PESTOFF, V. Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. *Public Management Review*. V. 8, n. 4. p. 493–501. Dez. 2006.

BRASIL. *Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm). Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

BRASIL. Congresso Nacional. *Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGs”*. Relatório final da “CPI das ONGs” 2010. Brasília. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIlongs.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Censo do Sistema Único de Assistência Social* - 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Resolução 145, de 15 de outubro de 2004*. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In D'INCAO, M. A.; MARTINS, H. (orgs.), *Democracia, Crise e Reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*, São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 171-212.

BRESSER-PEREIRA, Luís C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50. n. 4. p. 5-29, out-dez. 1999.

BRINKERHOFF, J.M.; BRINKERHOFF, D. W. Public-private partnerships: perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, v. 31, n. 1, p. 2–14, Fev. 2011

BUSHOUSE, B. K. Leveraging nonprofit and voluntary action research to inform public policy. *Policy Studies Journal*, v. 45, n. 1), p. 50–73. Fev. 2017.

CALEGARE, M. G. A.; Silva Junior, N. A “construção” do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional. *Revista Psicologia Política*. v. 9. n. 17. p. 129-148. Jan-jun. 2009.

CARNEIRO D. G. *Estado, organizações da sociedade civil e a política de Assistência Social* - Um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos. Dissertação (Mestrado Profissional Área de concentração em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Distrito Federal, p. 160. 2018. Disponível em: [http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/douglas\\_gualberto\\_carneiro.pdf](http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/douglas_gualberto_carneiro.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

CARVALHO, M. C. B.. Sociedade Civil, Estado e Terceiro Setor. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 4, p.83-91, out.-dez. 1998.

CAVALCANTE, P. L., LOTTA, G. S., YAMADA, E. M. K. *O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades*. Cadernos EBAPE. BR, v. 16, n. 1, p. 14-34. Jan-mar/2018.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

CHARMAZ, K. *A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa*. Porto Alegre (RS): Artmed; 2009. 272p.

CHRISIDU-BUDNIK, A.; PRZEDAŃSKA, J. The Agency Theory Approach to the Public Procurement System. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, v. 7, n. 1, p. 154-165, Jun 2017.

CIBIEN, J. S.; MENEZES, I. L. B. de; CONRADO, B. B.; ALTOÉ, M. L.; CAMPOS, G. M. Antecedentes e Tendências da Pesquisa sobre Accountability nas Organizações do Terceiro Setor: Análise Bibliométrica de 2004 a 2018. In: *1st International Conference of the Third Sector*, Edifício Finatec - UnB, Brasília, 2019.

COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386–405. Nov. 1937. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso em 14 jun. 2019.

CODEPLAN. *Brasília em dados*. Disponível em: <http://brasiliadfemdados.codeplan.df.gov.br/#/>. Acesso em: 19 out. 2020.

CODEPLAN. *Pesquisa distrital por amostra de domicílios* - Distrito Federal - PDAD/DF 2018, Brasília, Brasil. 2019.

COÊLHO, A. B. DE S. R.; MATIAS, A. P. G.; ASSUNÇÃO, C. R.; GONÇALVES, D. C.; PAIXÃO, E. R.; REIS, M. A. DOS; SANTOS, M. DE J. S. Infância, adolescência e terceiro setor no Distrito Federal. *SER Social*, n. 9, ago. 2009, p. 277-311.

CORDERY, C.; SINCLAIR, R. Measuring performance in the third sector. *Qualitative Research in Accounting & Management*, v. 10, n. 3-4, p. 196-212, Nov. 2013.

CORRY, O. Defining and theorizing the third sector. In: TAYLOR, R. (Ed.), *Third Sector Research*. New York: Springer, 2010, p. 11-20.

COSTA, H. A. C. *Análise do acesso das ONGs ao Fundo Público de Assistência Social Em Manaus*. 2016. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas, Amazonas. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/>

- bitstream/tede/5472/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Hudson%20A.%20C.%20Costa.pdf. Acesso em: 14 out. 2018.
- COURI, J. R.; SALVADOR, E. da S. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. *Argumentum*, v. 9, . 3, set-dez, 2017, p. 81-97.
- CRONEMBERGER, I. H. G. M.; TEIXEIRA, S. M. O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família. *Pensando famílias*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 132-147, dez. 2015.
- CRUZ, M. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas organizações da sociedade civil brasileiras. In: MACIEL, A. L. S., BORDIN, E. B. (Org.). *A face privada na gestão de políticas públicas*. Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2014.
- DA COSTA, L. M. *et al.* Avaliação de Desempenho em Organizações do Terceiro Setor: Uma Proposta de Indicadores Baseada na Revisão Sistemática da Literatura sobre o Tema. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, v. 11, n. 3, p. 109-135, mai. 2019.
- DA SILVA, M. F. G. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 38-50, Dez. 1996.
- DELREUX T., ADRIAENSEN J. (2017) Introduction. Use and Limitations of the Principal-Agent Model in Studying the European Union. In: Delreux T., Adriaensen J. (eds) *The Principal Agent Model and the European Union*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham. Disponível em [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-55137-1\\_1#citeas](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-55137-1_1#citeas). Acesso em 14 ago. 2019.
- DICKE, L. A., OTT, S. J. A test: Can stewardship theory serve as a second conceptual foundation for accountability methods in contracted human services? *International Journal of Public Administration*, v. 25, n. 4, p. 463-483. Jan. 2002.
- DISTRITO FEDERAL – DF/SECRETARIA DA CASA CIVIL, RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E SOCIAIS. *Manual MROSC-DF: Gestão de parcerias do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília - DF, novembro de 2018. Disponível em: <https://www.casacivil.df.gov.br/conheca-o-manual-mrosc/>. Acesso em 14 jun. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. Controladoria Geral do Distrito Federal. Relatório de inspeção 01/2019. 2019 (a). Disponível em <http://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Relat%C3%B3rio-INSP-01-2019-SEDESTMIDH.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. Controladoria Geral do Distrito Federal. Relatório de inspeção Nº 06/2019. 2019 (b). Disponível em [http://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/RA-N%C2%BA-06-2019\\_SEDES.pdf](http://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/RA-N%C2%BA-06-2019_SEDES.pdf). Acesso em 14 jun. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. Procuradoria Geral do Distrito Federal. Parecer 560/2017. Procuradora: Tatiana Muniz S. Alves. Processo 360.000.107/2015. Brasília, DF, Aprovado em 24/07/2017. Disponível em <http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PRCON/2017/PRCON.0560.2017.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.
- DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas da Distrito Federal. Decisão 1.877/2015. Relator: Conselheiro Inácio Magalhães Filho. Processo 1828/2013. Brasília, DF,

Sessão Ordinária 4774 de 12/05/2015. Disponível em <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=documento&f=downloadPDF&iddocumento=1276384>. Acesso em: 19 set. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas da Distrito Federal. Decisão 4328/2018. Relator: Conselheiro José Roberto de Paiva Martins. Processo 10285/2017-e. Brasília, DF, Sessão Ordinária Nº 5071, de 13/09/2018. Disponível em <https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Relat%C3%B3rio-Final-e-Decis%C3%A3o-10285-2017-e.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Portal da Transparência*. 2020. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/>. Acesso em 19 de set. 2020.

DONNINI, T. Classificação orçamentária e sistematização de dados sobre o financiamento público das organizações da sociedade civil no ambiente subnacional. In: SOUZA, Aline Gonçalves. (Org.); VIOTTO, Aline. (Org.); DONINI, Thiago. (Org.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios*. 1ª ed. São Paulo: GIFE; FGV Direito SP, 2020b. v. 1. 284p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29340>. Acesso em: 29 out. 2020.

DONNINI, T. Regulamentação subnacional do MROSC: uma análise dos decretos editados por estados, Distrito Federal e capitais para a execução da Lei 13.019/2014. In: SOUZA, Aline Gonçalves. (Org.); VIOTTO, Aline. (Org.); DONINI, Thiago. (Org.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios*. 1ª ed. São Paulo: GIFE; FGV Direito SP, 2020a. v. 1. 284p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29340>. Acesso em: 29 out. 2020.

DUPUY, K.; RON, J.; PRAKASH A. Hands off my regime! Governments' restrictions on foreign aid to nongovernmental organizations in poor and middle-income countries. *World Development*, v. n. 84, p. 299–311. Ago. 2016.

DUTRA, D. J. V.; COUTO, D. R. T. Esfera pública: contribuições para uma atualização do diagnóstico. *Problemata. Revista Internacional de Filosofia*, João Pessoa, v. 3, n. 2, p. 177- 199, 2012.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74. Jan., 1989.

EISENHARDT, K. M. Control: Organizational and Economic Approaches. *Management Science*, vol. 31, n. 2, p. 134-149. Feb., 1985.

ETZIONI, A. The third sector and domestic missions. *Public Administration Review*, v. 33, n.4, p. 314–323, Jul.-Ago. 1973.

FALCONER, A. P.. *Um Setor ou Diversos? Reconhecendo o Terceiro Setor no Brasil*. Anais do III Seminário de Especialização em Administração (SEMEAD). São Paulo: FEAUSP, 1998. Disponível em: [http://sistema.semead.com.br/3semead/pdf/Adm\\_Geral/Art132.PDF](http://sistema.semead.com.br/3semead/pdf/Adm_Geral/Art132.PDF). Acesso em: 10 out. 2018.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010

FARIAS, L. C.. Celebração de convênios com o terceiro setor condicionada à capacidade de fiscalização do órgão repassador. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 34, n. 4, out./dez. 2016, p. 109-116. ISSN: 2447-2697.

- FERENHOF, H.A.; FERNANDES, R. F. Desmistificando a revisão de literatura como base para redação científica: método SSF. *Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina*, Florianópolis, SC: v. 21, n. 3, p. 550-563, ago./nov., 2016.
- FISCHER, R. M. Estado, mercado e terceiro setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. *Revista de Administração*, v. 40, n. 1, p. 5-18, jan.-mar. 2005.
- FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. Desafios da parceria governo e terceiro setor. *Revista de Administração*, São Paulo, v.33, n.1, P. 12-19, jan.-mar., 1998.
- GAMBARDELLA, A. D. Avaliação de Projetos em Organizações do Terceiro Setor. *Revista Pensamento & Realidade*. São Paulo, v. 29, n. 2, p. 130-137, 2014.
- GAMBARDELLA, A. D. Avaliação de projetos sociais: ênfase no aprimoramento e no impacto social. JUNQUEIRA, L. A. P.; PADULA, R. S., (Orgs). *Gestão de organizações da sociedade civil*. São Paulo: Tiki Books: PUC-SP/PIPEq, 2019, p. 203-2018.
- GAZLEY, B.; BRUDNEY, J. L. The purpose (and perils) of government-nonprofit partnership. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. V. 36, n. 3, p. 389–415, Set. 2007.
- GLAESER, E. L. Introduction. In: *The governance of not-for-profit organizations*. Chicago: The University of Chicago Press, 2003. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6900306.pdf>. Acesso em: 18. ago. 2019.
- GODÓI-DE-SOUSA, E., VALADÃO JÚNIOR, V. M. Alianças estratégicas: articulações entre o terceiro setor e o governo. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, Recife, v. 8, n. 2, p. 158- 172. Jul-Dez. 2010.
- GOHN, M. da G.. 500 Anos de Luta Sociais no Brasil. *Revista Mediações*, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, jan-jun. 2000.
- GRAEF, A.; SALGADO, V. *Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil*. ANTERO, S. A.o (Org.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2012.
- HAMADA, G. H.. Aplicação da Lei 13.019/2014 pelos Estados e Municípios: reflexões a partir de sua regulamentação no Estado do Paraná. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*. v. 2. n. 1. p. 227-245. Brasília: Jan/Jun. 2016.
- HANSMANN, H. B. The role of nonprofit enterprise. *The Yale Law Journal*, v. 89, n. 5, p. 835-901, 1980.
- HEMMINGS, M. The constraints on voluntary sector voice in a period of continued austerity. *Voluntary Sector Review*, v. 8, n. 1, p. 41-66. Mar. 2017.
- HENDRY, J. The principal's other problems: Honest incompetence and the specification of objectives. *Academy of Management Review*, vol. 27, n. 1, p. 98-113. Jan. 2002.
- HOROCHOVSKI, R. R.. Associativismo civil e Estado: Um estudo sobre organizações não-governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. Florianópolis, v. 1 n. 1, p. 109-127, ago.-dez. 2003.

HOSKISSON, R. E., ARTHURS, J. D., WHITE, R. E.; WYATT, C. Multiple agency theory: An emerging perspective on corporate governance. In M. WRIGHT, M., SIEGEL D. S., KEASEY, K., FILATOTCHEV I. (Eds), *The Oxford Handbook of Corporate Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 673–700, 2012.

HUBER, E.; RAGIN, C; STEPHENS, J. D. Social democracy, Christian democracy, constitutional structures, and the welfare state. *American Journal of Sociology*, v. 99, n. 3, p. 711-749. Nov. 1993.

IBGE. *Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo*. In: IBGE. Sidra: sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 20 set. 2020.

IBGE. *As fundações privadas e sem fins lucrativos no Brasil, 2016*. Rio de Janeiro, IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

IBGE. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020*. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2020/estimativa\\_dou\\_2020.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

IDIS – INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL. *Pesquisa Doação Brasil*. São Paulo: IDIS, 2015.

IIZUKA, E. S.; SANO, H. *O terceiro setor e a produção acadêmica: uma visita aos anais dos ENANPAD's de 1990 a 2003*. In: *ANAIS XXVII ENANPAD*, Curitiba, 2004. Anais. Curitiba, 2004.

IPEA. *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 19 set. 2020.

ISMAIL, F.; KAMAT, S. NGOs, Social Movements and the Neoliberal State: Incorporation, Reinvention, Critique. *Critical Sociology*, v. 44, n. 4-5, p. 569-577, Mar. 2018.

JANG, H.S.; FEIOCK, R.C. Public versus private funding of nonprofit organizations: Implications for collaboration. *Public Performance and Management Review*. V. 32, n. 2, p. 174–190. Dez. 2007.

JANNUZZI, P. de M. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*, SP: Editora Alínea, 2016.

JENSEN, M. C. Organization theory and methodology. *The Accounting Review*, v. 58, n. 2, p. 319-339, 1983.

JENSEN, M. C. Self-interests, altruism, incentives, and agency theory. *Journal of Applied Corporate Finance*, v. 7, n. 2, p. 40-45, 1994.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305– 360, 1976.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, v.13, n.1, p. 25-36. Abr. 2004.

KAPPEL, L. B.; SENO, J. P., SOUSA, E. G. de. *Parcerias no Terceiro Setor: algumas contribuições da literatura científica nacional e internacional*. *E&G Economia e Gestão*, Belo Horizonte, v. 17, n. 47, mai./ago. 2017.

KENDALL, J.; KNAPP, M. Measuring the performance of voluntary organizations. *Public Management Review*. v. 2, n. 1, p. 105-132, jan. 2000.

KINGMA, B. R. Public good theories of the non-profit sector: Weisbrod revisited. *Voluntas*, v. 8, n. 2, p. 135–148. Jun. 1997.

LACRUZ, A. J. *Governança no Terceiro Setor. Estudo em Associações e Fundações Privadas Sem Fins Lucrativos do Segmento Meio Ambiente com Atuação no Brasil*. 2017. 144 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017. Disponível em: [http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/6872/1/tese\\_11669\\_Tese\\_Adonai\\_Lacruz%20%28com%20Ficha%20Catalogatica%29.pdf](http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/6872/1/tese_11669_Tese_Adonai_Lacruz%20%28com%20Ficha%20Catalogatica%29.pdf). Acesso em: 12 jul. 2019.

LACRUZ, A. J.; MOURA, R. L. de; ROSA, A. R. Organizing in the shadow of donors: how donations market regulates the governance practices of sponsored projects in non-governmental organizations. *Brazilian Administration Review*, vol. 16, n. 13, p. 1-23. Ago. 2019.

LANDIM, L. Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs. *Lusotopie*, n. 11, p. 215-239, 2002.

LANDIM, L.; CARVALHO, L.A. *Projeto transparência e prestação de contas da sociedade civil na América Latina — CASO: BRASIL*. Uruguai: Instituto de Comunicação e Desenvolvimento (ICD), 2007. Disponível em: [http://www.icomfloripa.org.br/transparencia/wp-content/uploads/2009/06/projeto\\_transparencia\\_e\\_prestacao\\_de\\_contas\\_da\\_socieda\\_de\\_civil\\_na\\_america\\_latina.pdf](http://www.icomfloripa.org.br/transparencia/wp-content/uploads/2009/06/projeto_transparencia_e_prestacao_de_contas_da_socieda_de_civil_na_america_latina.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

LEMOS, L. M. P.. Nuvem de tags como ferramenta de análise de conteúdo: uma experiência com as cenas estendidas da telenovela *Passione* na internet. *Lumina*, Juiz de Fora, v. 10, n. 1, p. 1-18, abr. 2016.

LIMA NETO, F C. *Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções*. Texto para discussão n. 1820, Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1820.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1820.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, G. (Org.) *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. 324 p.

LOPES, J. R. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 57-66, set. 2004.

LOPES, L. V. C. de F. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2019. 52 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3845/1/MROSC%20-%20MARCO%20REGULAT%C3%93RIO%20DAS%20ORGANIZA%C3%87%C3%95ES%20DA%20SOCIEDADE%20CIVIL.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

LOPEZ F. G.; BUENO, N. S. *Transferências Federais A Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (1999-2010)*. Texto para discussão Nº 1778, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1055/1/TD\\_1778.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1055/1/TD_1778.pdf). Acesso em: 8 mar. 2018.

LOPEZ, F. G. (org.). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2018. 176 p. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607\\_livro\\_perfil\\_da\\_s\\_organizacoes\\_da\\_sociedade\\_civil\\_no\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_da_s_organizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf). Acesso em: 26 abr. 2019.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. *A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais*. Texto para discussão Nº 1.949, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1949.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1949.pdf). Acesso em: 13 jun. 2019.

LOPEZ, F., LOPES, L., SOUTO, B., SANT'ANA, D. A Interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. In: Monasterio, L. M., NERI, M. C., SOARES, S. S. D. (Editores) *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, vol.2, cap. 15, p.329-346.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

MAÑAS, A. V.; MEDEIROS, E. E.. Terceiro Setor: um estudo sobre a sua importância no processo de desenvolvimento socioeconômico. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 15-29, jul.-dez. 2012.

MÂNICA, F. B. Panorama histórico legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP. Artigo. In: OLIVEIRA, Gustavo H. Justino (coord.). *Terceiro Setor, Empresas e Estado: Novas Fronteiras entre o Público e o Privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARQUES, B. A.; RODY, P. H. A.; REINA, D.; CAMPOS, G. M.. Terceiro Setor: panorama das tendências de 1998 a 2013 por meio de um estudo bibliométrico. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 34, n. 2, pp. 71 – 89, 2015.

MARRARA, T.; CESÁRIO, N. de A. O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o Terceiro Setor? *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 2, n. 1, p. 33-54, jan/jun 2016.

MARTINELLI, T. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: espaço de enfrentamento à questão social através de políticas sociais?. *Revista Virtual Textos & Contextos*, v. 5, n. 1, nov. 2006. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/1018>. Acesso em: 10 out. 2020.

MARWELL, N. P.; CALABRESE, T. A Deficit Model of Collaborative Governance: Government–Nonprofit Fiscal Relations in the Provision of Child Welfare Services, *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n 4, p. 1031–1058, Out. 2015.

MEDEIROS, R. de S.; MACHADO, N. F. O novo marco regulatório das organizações da sociedade civil e uma nova agenda de pesquisa sobre as relações entre os órgãos de controle, as organizações da sociedade civil e os gestores públicos. *Revista de Ciências Sociais*, n. 46, p. 23-47, jan./jun. 2017.

- MELLO, J.; PEREIRA, A. C. R.; ANDRADE, P. G. *Afinal, o que os dados mostram sobre a atuação das Ongs?: Análise de transferências federais e projetos executados pelas organizações da sociedade civil no Brasil*. Texto para Discussão (TD) 2483, IPEA. Brasília/Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9331>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- MENDONÇA, P. M. E. de. Desafios na construção de colaborações para implementação do MROSC. *Conferencia Regional de América Latina y El Caribe ISTR* Quito, Ecuador, 18 Al 20 De Octubre De 2017. Disponível em: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2017/12/Mendonca.pdf>. Acesso em: 19 out. 2019.
- MENDONÇA, P. M. E. de; MEDEIROS, A. K. de; ARAÚJO, E. T. de. Modelos para parcerias entre governos e organizações da sociedade civil: análise comparativa de políticas de AIDS, assistência social e cultura no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 802-820, set. 2019.
- MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. K. de O. Análise da influência de atores no processo de Implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no nível municipal. *Agenda Política*. São Carlos, v. 7, n. 2, p. 108-135, 2019.
- 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*, São Paulo, V. 21, N. 68, jan./abr. 2016, pp. 44-62.
- MENDONÇA, P.; VILAS BOAS, L.; LEICHSENRING, A. R. Percepção dos gestores públicos no processo de implementação da Lei nº 13.019/2014 (MROSC) nos contextos subnacionais. In: SOUZA, Aline Gonçalves. (Org.); VIOTTO, Aline. (Org.); DONINI, T.. (Org.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios*. 1ª ed. São Paulo: GIFE; FGV Direito SP, 2020. v. 1. 284p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29340>. Acesso em 29 out. 2020.
- MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez editora, 2011.
- MITNICK, B. M. The theory of agency: the policing paradox and regulatory behavior. *Public Choice*, v. 24, n. 1, p. 27–42. Dez. 1975.
- MNCULWANE, V., WISSINK, H. F. Shaping an Expanded Principal-Agent Model for Designing and Deploying Incentives as an Instrument for Improving Performance in Public Policy Management. *Journal of Economics*, n. 6, v1, p. 18-29, 2015.
- MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à 'questão social' e a funcionalidade do 'terceiro Setor'. *Revista Lutas Sociais*, n. 8, p. 53-64, 1. sem. 2002.
- MURARO, L. G. Termo de Colaboração e Termo de Fomento. In: MENDES, M. D.(Coord.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 45-86.
- MYLES, J.; QUADAGNO, J. Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, v. 76. n. 1, p.34-57. Mar. 2002.
- OLIVEIRA NETO, V de. As ONGs e o fundo público. *Serviço Social e Sociedade*, v.12, n.37, p. 129-155, dez., 1991.

OLIVEIRA, E. A.; GODÓI-DE-SOUSA, E. (2016). O Terceiro Setor no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios para as Organizações Sociais. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v.4, n.3 p. 181- 199. Set./dez. 2015.

PANNUNZIO, E.; SOUZA, A. G. de. *Sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil: desafios do ambiente jurídico brasileiro atual*. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24576>. Acesso em: 14 set. 2019.

PAULA, M. B.; OLIVERO, S. M., MURITIBA, M. P., MURITIBA, S. N. Produção sobre terceiro setor no Brasil: pontualidade, dispersão e lacunas teóricas. In: *XXXIV Encontro da Anpad*, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PEPPER, A.; GORE, J. Behavioral Agency Theory: New Foundations for Theorizing About Executive Compensation. *Journal of Management*, vol. 41, n. 4, p. 1045 - 1068. Mai. 2015.

PEREIRA, P. T. A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, Lisboa, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

PERES, T. H. A. Comunidade Solidária – A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2005.

PERROW C. Economic theories of organization. *Theory and Society*, v. 15, n. 1, p. 11–45. Jan. 1986.

PIRES, D. de O.; PERONI, V. M. V. ROSSI, A. J. Regulamentação do terceiro setor no Brasil e a democratização da educação pública. *Políticas Educativas*, Santa Maria, v. 10, n. 2, p. 81-98, Jun. Dez. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 4 set. 2020.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7a ed., FGV, 2006.

QUATRIN, D. R.; OZORES, D.; CARLETTO, M. P. Estudo bibliométrico das organizações do terceiro setor: panorama e possibilidades de estudos. *Revista Diálogos Interdisciplinares*, v. 5, n. 2, pp. 69-82, 2016.

RODRIGUES, R. C.; VIEIRA A. P. R., SANTOS, S. M. dos, CABRAL, A. C. A., PESSOA, M. N. M. Contabilidade no Terceiro Setor: estudo bibliométrico no período de 2004 a 2014. *ConTexto*, v. 16, n. 34, pp. 70 – 81, 2016.

ROSA, T.B. *A implementação do Sistema Único de Assistência Social na região metropolitana de Porto Alegre a partir do Marco Regulatório Das Organizações Da Sociedade Civil*. 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, RS.

ROSE-ACKERMAN, S. Altruism, nonprofits and economic theory. *Journal of Economic Literature*, v. 34, n. 2, p. 701–728. Jun. 1996.

RUFÍN, C.; RIVERA-SANTOS, M. Between Commonweal and Competition: Understanding the Governance of Public–Private Partnerships. *Journal of Management*, vol. 38, n. 5, p, 1634-1654. Set. 2012.

RUFÍN, C.; RIVERA-SANTOS, M; WASSMER, U. Alliances between Firms and Non-profits: A Multiple and Behavioural Agency Approach. *Journal of Management*, vol. 54, n. 6, p. 854-875. Set. 2017.

RUSSO, K. Parceria entre ONGs e escolas públicas: alguns dados para reflexão. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 43, n. 149, p. 614-641, agosto de 2013.

SAAM, N. J. Asymmetry in information versus asymmetry in power: Implicit assumptions of agency theory? *The Journal of Socio-Economics*, vol. 36, n. 6, p. 825-840, dez. 2007.

SAITO, R.; SILVEIRA, A. D. M. DA. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 2, p. 79–86. Jun. 2008.

SALAMON, L. M. A emergência do terceiro setor uma revolução associativa global. *Revista de Administração*, São Paulo, v.33, n.1, p. 5-11, jan.-mar. 1998.

SALAMON, L. M. Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, v. 16, n. 1-2, p. 29–49, Jan. 1987.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. *Defining the nonprofit sector*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas*, v. 9, n. 3, p. 213-248. Set. 1998.

SALAMON, L.M., TOEPLER, S. Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? *Voluntas*, v. 26 n. 6 p. 2155–2177, dez. 2015.

SALAMON, L.M.; SOKOLOWSKI, S.W. Beyond Nonprofits: Re-conceptualizing the Third Sector. *Voluntas*, v. 27, n. 4, p. 1515-1545, ago. 2016.

SALGADO, V. A. B. Uma análise crítica dos modelos de parceria entre o poder público e entidades do terceiro setor. In: *VI Congresso CONSAD DE Gestão Pública, 2013*, Brasília. Disponível em: <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/083-UMA-AN%C3%81LISE-CR%C3%8DTICA-DOS-MODELOS-DE-PARceria-ENTRE-O-PODER-P%C3%9ABLICO-E-ENTIDADES-DO-TERCEIRO-SETOR.pdf>. Acesso em: 2 de out. 2019.

SANDRONI, P. *Novíssimo dicionário de economia*. 9. Ed. São Paulo: Best Seller, 2002.

SANTOS, L. P. G. dos. Comparando o uso de medidas prospectivas e contemporâneas de desempenho para formular contratos de incentivo na presença do problema do horizonte: uma análise experimental. *Revista Contabilidade e Finanças*. São Paulo, vol. 26, n. 68, p. 195-207. Ago. de 2015.

SATO, F. R. L. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 49-62, Fev. 2007 .

SCHILLEMANS, Thomas. Moving beyond the clash of interests on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, v. 15, n. 4, p. 541-562. Jul. 2013.

SCHWARZ, L.; ACCO, M. A. Uma burocracia ativista? A percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 7, n. 15, p. 157-189, jan-abr/2019

SEDES: Secretaria de Desenvolvimento Social. Brasília, 2020. Disponível em: <<http://www.sedes.df.gov.br/>>. Acesso em: 29 set. 2020.

SEGATTO, C. I. Novos desafios para os atores da Sociedade Civil Brasileira em um contexto de mudanças na Cooperação Internacional. In: MENDONÇA, P. M. E., ALVES, M. A., NOGUEIRA, F. do A. *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. São Paulo: FGV, 2013.

SHAPIRO, S., Agency Theory, *Annual Review of Sociology*, v. 31, p. 263-284. Fev. 2005.

SILVA, M. F. G. da. Políticas Políticas de Governo e Planejamento Estratégico como problemas de Escolha Pública II. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 1301-1325, out/dez, 1996.

SILVA, C. E. G. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1301-1325, dez. 2010.

SIMON, H.A. Comportamento Administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas; trad. de Aluizio Loureiro Pinto. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1979, 278p.

SOUZA, A.G.; OLIVEIRA, L. de. De prestadora de serviços a parceira? Como representantes de OSCs atuantes na defesa de direitos percebem a Lei nº 13.019/2014. In: SOUZA, Aline Gonçalves. (Org.); VIOTTO, Aline. (Org.); DONINI, Thiago. (Org.). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios*. 1ª ed. São Paulo: GIFE; FGV Direito SP, 2020. v. 1. 284p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29340>. Acesso em: 29 out. 2020.

SOUZA, J. L.; GOIS, A. D.; ALMEIDA, T. A.; ARAÚJO, B. C. Terceiro Setor: um estudo bibliométrico nos congressos brasileiros de custos. In: *XX Congresso Brasileiro de Custos*, Centro de Convenções do Center Shopping Uberlândia, Uberlândia, 2013.

STEINBERG, R. Principal-agent theory and nonprofit accountability. In: HOPT, K. J.; VON HIPPEL, T. (Eds.). *Comparative corporate governance of non-profit organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 73-125.

STORTO, P. R.; REICHER, S. C. Elementos do Direito do Terceiro Setor e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. *Pensamento & Realidade*. São Paulo, v. 29, n. 2, p. 19-43, Mai.-Ago., 2014.

SUAREZ, D.F. Collaboration and Professionalization: The Contours of Public Sector Funding for Nonprofit Organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, n. 2, p. 307–26, Abr. 2011.

SUCUPIRA, L. A., CHAVES, A. D., MONTEIRO, M. G. ONGs e Estado: entre a retórica e a prática. In *Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração*, 31. Rio de Janeiro: Anpad, 2007.

VAN PUYVELDE, S.; BROWN, W.A. Determinants of Nonprofit Sector Density: A Stakeholder Approach. *Voluntas*, v. 27, n. 3, p. 1045-1063. Jun. 2016.

VAN SLYKE, D. Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, n. 2, p. 157–187. Abr. 2007.

VAN THIEL, S.; YESILKAGIT, K. Good Neighbours or Distant Friends? *Public Management Review*, v. 13, n. 6, p. 783-802. Mar. 2011.

WEISBROD, B.A. Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy. In: Phelps, E., Ed., *Altruism, Morality and Economic Theory*, Russell Sage, New York, 1975, p. 171-195.

WISEMAN, R. M., CUEVAS-RODRÍGUEZ, G., GOMEZ-MEJIA, L. R. Towards a Social Theory of Agency. *Journal of Management Studies*, vol. 49, n. 1, p. 202-222. Jan. 2012.

YOUNG, D. R. Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 29, n. 1, p. 149–172. Mar. 2000.

## ANEXO I – Legislação Relacionada à Pesquisa

<b>Norma</b>	<b>Ementa</b>	<b>Link para acesso</b>
Constituição (1988)	Constituição da República Federativa do Brasil.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm</a>
Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm</a>
Constituição da República Federativa do Brasil (1934)	Institui a Constituição Federal do Brasil	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm</a>
Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995	Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366impresao.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366impresao.htm</a>
Decreto nº 2.999, de 25 de março de 1999	Dispõe sobre o Conselho Comunidade Solidária e dá outras providências	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999impresao.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999impresao.htm</a>
Decreto nº 6.170, de 25 julho de 2007	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6170compilado.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6170compilado.htm</a>
Decreto nº 20.351, de 31 de agosto de 1931.	Cria a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino.	<a href="https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html">https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html</a>
Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986	Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm</a>
Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro 1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm</a>
Decreto Lei nº 525, de 1º de julho de 1938	Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país.	<a href="https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-norma-pe.html">https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-norma-pe.html</a>
Lei nº 1.493, de 13 de dezembro de 1951	Dispõe sobre o pagamento de auxílios e subvenções.	<a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1493.htm">https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1493.htm</a>
Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916	Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm</a>

Lei nº 3.577, de 04 de julho de 1959	Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração.	<a href="http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/1950-1969/L3577impressao.htm">http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/1950-1969/L3577impressao.htm</a>
Lei nº 4.320, de 14 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.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm</a>
Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm</a>
Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994	Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm</a>
Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998	Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9608.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9608.htm</a>
Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm</a>
Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm</a>
Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935	Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0091.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0091.htm</a>
Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm</a>
Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm</a>
Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm</a>

	de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.	
Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015	Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm</a>
Lei Distrital nº 4.176 de 16 de julho de 2008	Institui o SUAS no DF.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/58126/Lei_4176_16_07_2008.pdf">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/58126/Lei_4176_16_07_2008.pdf</a>
Resolução nº 21, de 24 de novembro de 2016	Estabelece requisitos para celebração de parcerias, conforme a Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014, entre o órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social SUAS.	<a href="https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24634415/do1-2016-11-29-resolucao-n-21-de-24-de-novembro-de-2016-24634372">https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24634415/do1-2016-11-29-resolucao-n-21-de-24-de-novembro-de-2016-24634372</a>
Decreto Distrital nº 37.843 de 13 de dezembro de 2016	Regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dafaadb15ff3452f82afc4390b5ee432/exec_dec_37843_2016.html">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/dafaadb15ff3452f82afc4390b5ee432/exec_dec_37843_2016.html</a>
Instrução Normativa nº 01, de 22 de dezembro de 2005	Disciplina a celebração, o emprego de recursos e a correspondente prestação de contas de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal tendo como objetivo a execução de programa, projeto ou atividade de interesse recíproco, e dá outras providências	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48050/cgdf_int_01_2005.html">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48050/cgdf_int_01_2005.html</a>
Decreto Distrital nº 16.098, de 29 de novembro de 1994	Aprova as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal, e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/27051/Decreto_16098_29_11_1994.html">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/27051/Decreto_16098_29_11_1994.html</a>
Decreto Distrital nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010	Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66829/Decreto_32598_15_12_2010.html">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66829/Decreto_32598_15_12_2010.html</a>
Decreto Distrital nº 35.240, de 19 de março de 2014	Disciplina a celebração, o repasse de recursos e a correspondente prestação de contas de convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestem atendimento direto ao público e sejam credenciadas nas respectivas políticas públicas no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/76396/Decreto_35240_19_03_2014.html">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/76396/Decreto_35240_19_03_2014.html</a>
Lei Orgânica do Distrito Federal,	Organiza os Poderes do Distrito Federal, estabelece suas competências, e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeN">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeN</a>

de 08 de junho de 1993.		orma.aspx?id_norma=66634
Portaria nº 290, de 06 de dezembro de 2017	Estabelece normas e parâmetros complementares ao Decreto Distrital nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, [que regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal], e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f10bd2948ea947f3b1c059be0dc74faa/Portaria_290_06_12_2017.html">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f10bd2948ea947f3b1c059be0dc74faa/Portaria_290_06_12_2017.html</a>
Portaria nº 91, de 30 de dezembro de 2020	Estabelece normas e parâmetros complementares ao Decreto Distrital nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, que regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/da9aba0ca4364bfc95bcefa7b0e5cb1/Portaria_91_30_12_2020.html">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/da9aba0ca4364bfc95bcefa7b0e5cb1/Portaria_91_30_12_2020.html</a>

## ANEXO II – Termos de Colaboração Celebrados pela PAS Distrital Para Oferta de Serviços Socioassistenciais

Nº do Termo de Colaboração	OSC	Nível de Proteção Social	Vigência		Valor Total da Parceria
			Início	Início	
01/2016	Obras Sociais do Centro Espírita Batuira	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$2.425.329,60
02/2016	Obras Sociais do Centro Espírita Batuira	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$4.965.698,49
03/2016	Congregação de São João Batista Madalena Caputo	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$4.415.349,60
04/2016	Obras Benedita Cambiágio	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$2.306.674,80
05/2016	Instituto Dom Orione	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$8.366.584,15
06/2016	Centro de Ensino e Reabilitação	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$1.996.853,97
07/2016	Obra Social Santa Isabel	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$5.122.744,80
08/2016	Associação dos Idosos de Taguatinga	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$2.198.122,00
09/2016	Centro Social Formar	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$2.207.674,80
10/2016	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais e Deficientes de Taguatinga e Ceilândia	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$425.410,47
11/2016	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais do Distrito Federal (Apae)	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$10.781.820,00
12/2016	Associação dos Voluntários Pró-Vida Estruturada (Viver)	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$5.519.187,00
14/2016	Associação Pestalozzi de Brasília	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$6.931.170,00
15/2016	Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte de Taguatinga	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$4.192.870,51
16/2016	Vila São José Bento Cottolengo	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$9.722.465,72
17/2016	Casa Transitória de Brasília	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$2.000.753,75
18/2016	Associação de Mães, Pais, Amigos e Reabilitadores de Excepcionais (Ampare)	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$6.161.040,00

19/2016	Comunidade Evangélica de Confissão Luterana de Brasília – Cantinho do Girassol	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$4.415.349,60
21/2016	Centro Social Comunitário Tia Angelina	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$6.801.570,00
22/2016	Centro Assistencial Maria Carmem Colera	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$1.839.729,00
24/2016	Instituto Integridade – Lar dos Velinhos Maria Madalena	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$12.405.882,60
25/2016	Associação de Mães, Pais, Amigos e Reabilitadores de Excepcionais	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$1.939.192,72
26/2016	Casa do Candango – Lar São José	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$6.737.893,00
27/2016	Sociedade Cristã Maria e Jesus Nosso Lar	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$4.544.973,28
29/2016	Lar da Criança Padre Cícero	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$2.836.069,80
30/2016	Obras Assistenciais Bezerra de Menezes	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$9.944.135,88
31/2016	Associação das Obras Pavonianas de Brasília	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$20.908.150,72
32/2016	Assistência Social Casa Azul	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$26.972.786,41
33/2016	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais e Deficientes de Taguatinga e Ceilândia	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$10.781.818,60
34/2016	Casa do Caminho	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$4.413.702,59
35/2016	Instituto Aprender	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$7.358.916,00
36/2016	Casa de Ismael	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$10.802.092,03
37/2016	Casa de Ismael	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$2.391.647,70
38/2016	Lar de São José	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$2.438.414,85
39/2016	Centro Comunitário São Lucas	PSE	01/07/2016	01/07/2016	R\$4.309.158,64
40/2016	Centro Comunitário São Lucas	PSB	01/07/2016	01/07/2016	R\$3.659.592,40
41/2016	Obras Sociais São Sebastião de Brazlândia	PSB	01/11/2016	01/11/2016	R\$2.779.723,50
04/2017	Instituto Ipês	PSE	05/12/2017	05/12/2017	R\$50.508.000,00
01/2018	Abrigo dos Excepcionais de Ceilândia (AEC)	PSE	16/07/2018	16/07/2018	R\$10.297.840,00

02/2018	Instituto Inclusão de Desenvolvimento e Promoção Social	PSE	23/08/2018	23/08/2018	R\$36.762.566,80
03/2018	Coletivo da Cidade	PSB	23/08/2018	23/08/2018	R\$1.792.800,00
04/2018	Associação Comunitária de São Sebastião (Ascom)	PSB	20/09/2018	20/09/2018	R\$1.876.040,00
05/2018	Obras Sociais do Centro Espírita Irmão Áureo	PSE	23/08/2018	23/08/2018	R\$3.069.659,18
06/2018	Casa do Ceará	PSE	23/08/2018	23/08/2018	R\$923.499,29
08/2018	Larzinho Infantil Chico Xavier	PSE	20/09/2018	20/09/2018	R\$2.926.903,20
09/2018	Vila do Pequenino Jesus	PSE	20/09/2018	20/09/2018	R\$1.792.800,00
10/2018	Aconchego – Grupo de Apoio à Convivência Familiar e Comunitária	PSE	15/10/2018	15/10/2018	R\$3.709.944,00
11/2018	Associação Maria da Conceição (Asmac)	PSB	28/12/2018	28/12/2018	R\$2.291.2020,00
12/2018	Associação dos Idosos de Ceilândia (AIC)	PSB	28/12/2018	28/12/2018	R\$2.291.2020,00
01/2020	Instituto Tocar	PSE	07/04/2020	01/01/2021	R\$7.184.513,10
02/2020	Associação Beneficente Cristã Mãos Solidárias	PSE	12/05/2020	07/03/2021	R\$4.613.176,34

Fonte: Elaborada pela autora com dados do DODF (vários números).