

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação-Especialização em Direito Administrativo

Cintya Aparecida Martins Moreira

**A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NA ESFERA PÚBLICA: UMA REFLEXÃO DO
MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

BELO HORIZONTE

2022

Cintya Aparecida Martins Moreira

**A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NA ESFERA PÚBLICA: UMA REFLEXÃO DO
MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

Versão final

Artigo apresentado ao Programa de Pós Graduação – Especialização em Direito Administrativo da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Eurico Bitencourt Neto.

Coordenador: Eurico Bitencourt Neto

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB/6-3167.

M838g Moreira, Cintya Aparecida Martins
 A governança democrática na esfera pública [recurso eletrônico]: uma reflexão do marco legal das organizações da sociedade civil / Cintya Aparecida Martins Moreira.-- 2023.
 1 recurso online ([28 f.]): pdf.

 Orientador: Eurico Bitencourt Neto.
 Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
 Bibliografia: f. [25 - 28].

 1. Direito administrativo - Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Associações sem fins lucrativos. 4. Participação social - Brasil. I. Bitencourt Neto, Eurico. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 351.712



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DA ALUNA CINTYA APARECIDA MARTINS MOREIRA

Realizou-se, no dia 25 de novembro de 2022, às 09:30 horas, na modalidade virtual, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia intitulada A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA N ESFERA PÚBLICA: UMA REFLEXÃO DO MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE apresentada por CINTYA APARECIDA MARTINS MOREIRA, Número de registro 2021660871, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Eurico Bitencourt Neto Orientador (UFMG), Daniel Martins e Avelar e Bianca Rocha Barbosa.

A Comissão considerou a monografia:

(x) Aprovada(

) Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 25 de novembro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Bianca Rocha Barbosa, Usuário Externo**, em 01/12/2022, às 08:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 06/12/2022, às 18:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Martins e Avelar, Usuário Externo**, em 07/12/2022, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1926584** e o código CRC **6A12A13B**.

“Pois a sabedoria habitará em teu coração, e o conhecimento será agradável à tua alma”.

(Provérbios, 2:10)

A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NA ESFERA PÚBLICA: UMA REFLEXÃO DO MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Cintya Aparecida Martins Moreira

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo, além da análise do texto legal, a demonstração de como o Marco Regulatório do Terceiro Setor impacta na prática a gestão pública e sociedade civil, sob os reflexos da governança pública democrática. Trata-se de pesquisa teórica e empírica, de modo que o procedimento adotado para que se demonstre, à luz da gestão pública democrática, a efetividade da Lei do MROSC, cujos mecanismos, defende-se, propiciar a eficiência, efetividade e tornar campo fértil para a interação público-privada, alcançando por meio do diálogo, o consenso legítimo, é a análise de conteúdo de textos doutrinários, artigos científicos, teses, anteprojetos, normas e portarias. Por fim, conclui-se que, com base nos dados empíricos de análise de aplicação da Lei 13.029/2014, a relação do Estado com a sociedade civil deve ser reformulada, para que, por meio desse modelo de cooperação, seja possível observar a implementação de perspectivas democráticas na administração pública.

Palavras-chave: Governança Democrática; Administração Pública; MROSC; Diálogo; Participação Social.

DEMOCRATIC GOVERNANCE IN THE PUBLIC SPHERE: A REFLECTION OF THE LEGAL FRAMEWORK OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS

ABSTRACT: This article aims, in addition to analyzing the legal text, to demonstrate how the Third Sector Regulatory Framework impacts public management and civil society in practice and empirical, under the influence of democratic public governance. This is a theoretical and empirical research, so that the procedure adopted to demonstrate, in the light of democratic public management, the effectiveness of the MROSC Law, whose mechanisms, it is defended, provide efficiency, effectiveness and make a fertile field for public-private interaction, reaching legitimate consensus through dialogue, is the content analysis of doctrinal texts, scientific articles, theses, draft projects, norms and ordinances. Finally, it is concluded that, based on empirical data from the analysis of the application of Law 13.029/2014, the State's relationship with civil society must be reformulated, so that, through this cooperation model, it is possible to observe the implementation of democratic perspectives in public administration.

Keywords: Democratic Governance; Public administration; MROSC; Dialogue; Social Participation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2. O DESAFIO DE IMPLANTAR PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSETÂNEAS COM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SOCIAL	9
3. A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA	10
4. A MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SEUS FUNDAMENTOS.....	13
4.1 O Breves considerações acerca das organizações sem fins lucrativos.....	13
4.2 A distinção entre o objeto da parceria realizada pelas organizações religiosas daqueles afins exclusivamente religiosos, como uma expressão da laicidade.	14
4.3 A Instrumentos jurídicos de parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação.....	15
4.4 Chamamento público, avaliação e prestação de contas	16
4.5 Procedimento de Manifestação de interesse social – PMIS	17
5. ANÁLISE CRÍTICA DO MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL SOB A PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
REFERÊNCIAS.....	24

1 INTRODUÇÃO

Diante do advento do paradigma do Estado Democrático de Direito, eis que exsurge novas ferramentas legitimadoras do princípio da democracia no âmbito da administração pública contemporânea, tal como a irradiação da forma de governança democrática sobre a relação entre a gestão pública e organizações da sociedade civil. Nesse sentido, novos papéis são atribuídos, tornando imperioso a atuação conjunta da administração e sociedade civil, abrindo espaço para o diálogo, e, conseqüentemente para a participação na tomada de decisões no diz respeito a formulação e execução de atividades de interesse público.

Nesse processo de transformações, de abertura democrática da administração pública, da participação administrativa de atores sociais no âmbito da gestão pública, fomentação do diálogo, dentre outros, sob essa perspectiva, a Lei nº 13.019/2014 acolheu grande parte dessas inovações de cunho democrático, trazendo ainda maior segurança jurídica e transparência na realização de parcerias com a administração pública. Importante destacar, o valor atribuído pela Lei nº 13.019/2014, previsto no seu art. 5º, caput, cujos fundamentos prevê como base a gestão pública democrática, a participação social e o fortalecimento da sociedade civil.

De acordo com tais premissas e com base nos instrumentos disponibilizados pela Lei nº 13.019/2014, a pesquisa que se propõe questiona a efetividade na aplicação da Lei do MROSC pela administração pública e sua repercussão no âmbito da sociedade civil sob a perspectiva da governança democrática na esfera pública, bem como a apresentação dos instrumentos democráticos disponibilizados pela referida legislação.

Nesse sentido, a implantação de perspectivas democráticas na administração pública no que concerne ao Marco Regulatório do Terceiro Setor, está intrinsecamente vinculado ao diálogo entre os atores sociais e gestores públicos, na construção de consensos e participação na tomada de decisões.

Para consecução deste estudo, serão identificados e utilizados argumentos de notáveis autores para subsidiar a interpretação e defesa dos fins buscados por este trabalho, por meio dos seguintes procedimentos instrumentais: livros jurídicos e filosóficos, artigos periódicos publicados em revistas especializadas, teses e dissertações jurídicas, portanto, consubstanciado em uma pesquisa exploratória. Ademais, cumpre ressaltar que, como mecanismo de legitimação dos argumentos apresentados nesta pesquisa, serão fundamentados conforme a fonte legislativa pertinente.

Nesse estudo, além da análise do texto legal, objetiva-se demonstrar como o marco regulatório do terceiro setor é interpretado e apropriado pelos atores sociais e gestores públicos e os impactos gerados na governança democrática da administração pública contemporânea.

2. O DESAFIO DE IMPLANTAR PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSETÂNEAS COM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SOCIAL

A estruturação da Administração Pública, no Estado Liberal, foi marcada, externamente, pelo autoritarismo e atuação fortemente hierarquizada, cujos, comandos executavam-se, preponderantemente, por meio de atos administrativos. Sob o prisma interno, a Administração atuava a margem do Direito, com poderes irrestritos quanto à organização administrativa e procedimentos decisórios. (NETO, 2017)

Nesse sentido, diante do caráter autoritário da atuação da Administração Pública nas relações com os particulares, consubstanciava-se no ato administrativo unilateral, a expressão máxima do seu Poder Administrativo.

De modo geral, num contexto histórico de Estado mínimo, centralizado e autoritário, não há que se mencionar a visualização da figura do cidadão integrante dos interesses estatais, quantos menos a aceitação de co-partícipes na construção das decisões da Administração Pública. O desenvolvimento da perspectiva de sociedade participativa foi paulatinamente construído a partir da consolidação do Estado de Direito Democrático e Social, desdobramento verificado em decorrência do princípio democrático.

Assim, com a evolução e advento do Estado de Direito Democrático e Social, verificou-se a necessidade de superação de institutos clássicos do Estado Liberal, como a legalidade estrita, que se tornou insuficiente para abarcar e delimitar todas as hipóteses de atuação que a Administração Pública passa a ser competente, dando espaço para a legalidade ampla, com intervenção no campo social e econômico pelo Estado. Houve ainda, a ampliação do rol dos direitos fundamentais e mecanismos de participação política e, abre-se a Administração Pública à participação dialógica. (NETO, 2017)

O objetivo de expor, em apertada síntese, a trajetória evolutiva dos elementos constitutivos e norteadores da Administração Pública, consubstancia-se precipuamente na necessidade de repensar criticamente a afirmação clássica do professor Otto Mayer, de que há a impressão de que “o direito constitucional se transforma e o direito administrativo permanece”. (SCHMIDT-ABMANN, 2016, p. 252)

Certo é que, apesar dos avanços constatados, “entre nós, enquanto se fala da chamada constitucionalização da administração pública, operada pela Constituição de 1988, vê-se que o regime jurídico administrativo e a sua doutrina conservam locus de uma realidade pré-constitucional”. (SCHMIDT-ABMANN, 2016, p.252)

Pelas colocações expostas, deduz-se que “na verdade, as reformas do direito administrativo não começaram abruptamente e não vão terminar com a situação hoje alcançada.

Elas são uma tarefa contínua”. (SCHMIDT-ABMANN, 2016, p. 302). Diante desse panorama de borbulhamento de novas ferramentas que são emergidas para a compreensão da Administração Pública contemporânea, tais como governança democrática, regulação e diálogo, devem ser considerados pelo Direito Administrativo.

3. A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

O A Administração Pública consentânea com o Estado Democrático de Direito e Social não poder concebida como “bloco fechado”. (SCHMIDT-ABMANN, 2016, p. 3935)

A partir da promulgação da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, o princípio democrático postula para além da democracia representativa, a inclusão da democracia participativa, como se observa no artigo 1º, II e parágrafo único do texto Constitucional. Desta forma, verifica-se que, o princípio da democracia, vem sendo paulatinamente incorporado pela gestão pública, tornando-se essencial para legitimação e formação do Estado Democrático e consolidação do engajamento dos atores sociais na tomada de decisões da Administração Pública. “O Princípio democrático proporciona nos nossos dias a objecção decisiva contra a doutrina da unidade e a favor de um pluralismo normativamente apoiado da Administração”. (SCHMIDT-ABMANN, 2016, 3935)

Nesse sentido, deve-se ter claro que “se o princípio democrático, a par da sua formação representativo-parlamentar, também abarca elementos participativos, então a organização da Administração tem de ser suficientemente multiforme para poder acolher os correspondentes impulsos”. (SCHMIDT-ABMANN, 2016, p. 3935)

Essa compreensão da dimensão do princípio democrático na Administração Pública, manifesta-se na gestão pública democrática de forma a incitar nova concepção de participação administrativa, pela qual o Estado em cooperação com a sociedade civil, prima pela garantia do interesse público e efetividade dos Direitos Fundamentais, tratando-os como complementares e não opostos.

Segundo Gadotti:

A gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em dois pilares: a democracia representativa (indireta) e a democracia participativa (direta), entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia. (GADOTTI, 2014, p.1)

Conforme é sabido, o titular do poder é o povo, “a incidência do princípio democrático

sobre a Administração Pública aponta para a necessidade de legitimidade do administrador e da atividade administrativa, que vincula todas as estruturas decisórias e condiciona os meios de sua manifestação”. (NETO, 2017, p.85) A adoção da Administração Pública democrática abre espaço para maior participação dos atores sociais, desenvolvimento de diálogos, especialmente quando há disponíveis vias adequadas e materialmente operáveis para o seu exercício. Outro fator relevante no avanço da atuação conjunta da administração pública com a sociedade civil, consiste no afastamento a submersão aos valores previamente definidos, evitando inclusive decisões arbitrárias.

O termo governança vem sendo empregado com frequência crescente na ambiência da gestão pública, trazendo avanços relacionados a potencialização de melhoria do desempenho da administração pública e democratização dos processos decisórios. Essa perspectiva de governança aperfeiçoa o canal de diálogo e transações múltiplas, representando método de administrar com maior eficiência, submetendo-se ao cumprimento do complexo de princípios constitucionais, inclusive com o fomento do princípio democrático na gestão pública.

Importante ressaltar que, diferentemente do conceito de governança, cuja abordagem parte do pressuposto da existência de um “centro de poder” como função central estratégica, fundamentado na doutrina tradicional, que adota as ideias de hierarquia e unilateralidade da administração pública, por outro viés, o conceito de governança democrática orbita em torno dos pressupostos de cooperação e “na distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como as decisões sobre o exercício da autoridade são tomadas”. (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 2-3). Considerando as peculiaridades do Direito Administrativo Alemão, foi abordado no Congresso de professores na Alemanha, a concepção do termo governança, que

desenvolveu-se para trazer o modo de regulação para os conceitos que surgem sem um actor central: o Estado “cooperativo” e a Administração apenas (ainda) agindo em rede. “Em primeiro plano não está a intervenção, a actuação de direção de atores, mas a estrutura, que surge também, como sempre, da regulação e dos seus efeitos sobre a actuação dos atores a ela submetidos”. Com isto surgem no campo de visão, a par da hierarquia, outras possibilidades de coordenação da actuação: negociações, rede, concorrência. (SCHMIDT-ABMANN, 2016, p. 3503)

Hodiernamente, verifica-se a inclusão de distintos segmentos e atores sociais na participação de tomadas de decisão com a Administração Pública, que acompanha e regula as ações pactuadas. Esse processo de democratização e abertura ao diálogo, deve-se precipuamente a redução da atuação interventiva do Estado na esfera pública, reestruturando o seu papel na sociedade como agente coordenador e regulador das atividades delegadas, sem, contudo, desresponsabilizar-se das suas competências estabelecidas no texto constitucional.

A “governança na sociedade moderna é uma mistura de todos os tipos de esforços, de todos os tipos de atores, públicos e privados; ocorrendo entre eles em diferentes níveis, em

diferentes modos de governança e ordens”. (KOOIMAN, 2003, p. 3). Segundo Kooiman, essa transformação deve-se a cooperação estabelecida com os demais segmentos da sociedade, que passam a integrar esse espaço público, com crescente influência à esfera governamental. (ALVES; BURSZTYN, 2009)

Desta forma, o Estado propõe-se a função de coordenar a atuação dos atores sociais envolvidos, bem como, assumir a responsabilidade no acompanhamento, controle, fiscalização e implementação das ações ajustadas. Nesse sentido, Fonseca e Bursztyn reafirmam que tal reflexão:

ganhou vida própria e adquiriu características que vão muito além da mera transferência da responsabilidade regulatória do governo para o mercado. Atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo, abrindo espaço de possibilidade para uma regulação que leve em conta fatores extra econômicos. (FONSECA, BURSZTYN, 2009, p. 3)

Segundo a professora Maria Coeli, a governança democrática consubstancia-se em:

“arquitetura processual de gestão, fundada na interação público estatal-público societal e público-privada, capaz de arrimar a organização das estratégias de articulação de espaços, de atores públicos, sociais e privados, de decisões, demandas e políticas públicas, com repercussão no sistema jurídico”. (COELI, 2010, p. 184)

Afirma-se que, nesse contexto, passa-se a vislumbrar a transformação do modelo tradicional de gestão pública, enrustado de unilateralidade e autoritarismo, para o modelo de gestão pública democrática, cujos preceitos materializam-se, em breve síntese, em torno do processo de governar a partir de uma esfera pública ampliada, que favorece a interação público-privada e propõe relacionamento dialogado, como pressupostos de legitimação das decisões.

Observa-se que tais fundamentos da governança democrática, são estruturados em torno da “Teoria do Agir Comunicativo”, de Jürgen Habermans, que se baseia na racionalidade comunicativa, que se pauta na interlocução entre sujeitos em busca da construção intersubjetiva de consensos. Segundo Habermas, esse discurso racional traz eficácia e legitimidade às ações do Estado, pelo qual as decisões advêm do diálogo entre os cidadãos e o poder estatal, produzindo a formação democrática da opinião.

Nesse contexto de governança democrática, vislumbra-se a descentralização política-administrativa, sendo atribuído maior autonomia e poder aos atores políticos locais, como as organizações da sociedade civil, que atuam como facilitadoras da participação do cidadão e consequentemente permite exercício mais eficiente dos direitos de cidadania, bem como, possibilita a interlocução com o Poder Público na explicitação de conflitos e promoção da negociação. O reconhecimento dessa capacidade dos sujeitos sociais (sociedade civil) de

interferir nas decisões do Poder Público, com opiniões próprias, de modo a contribuir para a resolução de problemas ou mesmo redefinir políticas estatais, torna-se primordial para a constituição da Democracia. (HABERMAS, 1997)

Dessa forma, depreende-se de todo o exposto que, a governança democrática não preconiza o afastamento do Estado de seus papéis de mediação entre os atores sociais, mas os reinterpreta sistematicamente com as funções de gestão pública consentânea com a administração contemporânea, considerando as demandas da sociedade e os movimentos de mudança no contexto jurídico do direito administrativo.

Por fim, para que torne possível a implementação do modelo de governança democrática no âmbito da administração pública, torna-se primordial a existência de acesso para participação e cooperação dos atores sociais, assim como, a coordenação, regulação e conseqüentemente a responsabilização pela não concretude das atividades pactuadas nas parcerias entre Estado e sociedade.

4. A MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SEUS FUNDAMENTOS

O Nesse tópico será abordado os aspectos relevantes da Lei nº 13.019/2014 tendo em vista o objeto de estudo, atendo-se também as questões históricas, sociais e jurídicas que nortearam a promulgação do marco legal das organizações da sociedade civil.

4.1 O Breves considerações acerca das organizações sem fins lucrativos

Com o Sem o intuito de aprofundar na polêmica que orbita em torno do conceito de terceiro setor, em breve síntese, afirma-se que se trata de “espaço institucional das organizações privadas, sem fins lucrativos, voltadas para finalidades públicas ou sociais”. (BARBOSA, 2005, p.489)

Diante de um fenômeno global, as organizações sem fins lucrativos surgiram no cenário brasileiro em torno da década de 1960, período pelo qual o país estava sob o domínio da Ditadura Militar. É nesse quadro de autoritarismo e coações impostas a sociedade, que surgem os movimentos sociais, cuja a identidade das organizações da sociedade civil estava intrinsecamente ligada a eles. Contudo, “tal posição deixará de ser hegemônica na década de 1990, a partir do processo de redemocratização que fará emergir novas questões e desafios para as ONG’s, influenciando na recomposição de sua identidade e de seus papéis”. (ANDION, 2007, p. 112)

Com o fim da Ditadura Militar, após um período de transição, em 1988 foi promulgada a Constituição Federal pela constituinte mais democrática e participativa da história brasileira, estabelecendo bases legais para o exercício da democracia. Assim, de uma “atitude de ruptura em relação do Estado, na sua origem, as ONG’s passam progressivamente a atuar como agentes implementadores de políticas públicas, o que vai influenciar significativamente na mudança de seu papel e na recomposição da sua identidade”. (ANDION, 2007, p. 117)

Desde então, se propõem a perseguir propósitos de interesse público, retirando, de certa forma, o papel de centralidade da administração na gestão de políticas públicas.

Sem o intuito de aprofundar na matriz ideológica e natureza do foco de atuação do conjunto de ONG’s existentes no Brasil, conforme afirma Andion (2007), são elas: históricas, novos movimentos, prestação de serviços, fundações e institutos e filantrópicas, cabe aqui se ater as organizações da sociedade civil conceituada e estabelecida pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

A referida Lei institui nova figura jurídica para as organizações da sociedade civil, as OSC’s. A partir dessa regulamentação são enquadradas como organizações da sociedade civil, de acordo com a Lei nº 13.019/2014, artigo 2º, I, alíneas a, b e c:

I - organização da sociedade civil:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
 - b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.
 - c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;
- (BRASIL, 2014)

O aspecto essencial da Lei, considerada como marco regulatório do terceiro setor, se consubstancia no estabelecimento de parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil e implementação de mecanismos de participação na tomada de decisões da administração pública. No próximo tópico será tratado as razões que motivaram a elaboração do MROSC.

4.2 A distinção entre o objeto da parceria realizada pelas organizações religiosas daqueles afins exclusivamente religiosos, como uma expressão da laicidade.

Constata-se que, anteriormente a edição do MROSC, muitas interrogações pairavam

sobre as formas jurídicas regulamentadoras das organizações sem fins lucrativos, além da revelação de um quadro caótico, quanto ao financiamento público, com inúmeros casos de corrupção nas instituições. Segundo a avaliação da Associação Brasileira de ONGs- ABONG acerca da regulamentação das organizações, antes da Lei nº 13.019/2014:

O arcabouço legal que regula o funcionamento das organizações da sociedade civil é complexo e fragmentado. Não atende as demandas das diversas organizações e nem mesmo as demandas do governo. Não fortalece a demanda da sociedade civil organizada e não estabelece uma relação de transparência com o Estado que possibilite um controle da sociedade civil sobre as políticas públicas e um acesso realmente democrático aos recursos públicos. (DA PAZ, 2005, p.23)

Nesse sentido, “o direito administrativo, sensível a todas essas transformações, enfrenta profunda mudança nos seus conteúdos normativos que dizem respeito às relações entre administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos”. (DIAS, 2008, p. 41)

No decorrer desse período até a edição da Lei nº 13.019/2014, verificou-se pluralidade de normas sobre o tema, ausência de ferramentas capazes de atender as demandas desse setor, causando insegurança jurídica e desestabilização do marco do terceiro setor e do regime jurídico administrativo. Faltava norma própria que regulasse com transparência e objetividade a relação das organizações da sociedade civil com o Estado, englobando as entidades sem fins lucrativos, independentemente da qualificação, titulação ou certificação.

4.3 A Instrumentos jurídicos de parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação

Outro Com o estabelecimento do regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, a Lei previu instrumentos jurídicos, constituídos sob a forma de contratos, para a consecução de atividades de interesse público, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente definidos, consubstanciados em termos de colaboração, fomento e acordo de colaboração. Como parceria, o art. 2º, II, da Lei nº 13.019/2014, define como sendo o

conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (BRASIL, 2014)

A Lei define expressamente cada um dos instrumentos jurídicos, nos artigos 2º, VII e VIII, assim como nos artigos 16 e 17. Depreende-se do texto da lei que o termo de colaboração se caracteriza precipuamente pela forma de execução de políticas públicas determinadas pela

administração pública por meio do plano de trabalho “induzido pelo poder público a partir de objetos, indicadores e metas mínimas”. (ENAP, 2019, p.22)

Nesse sentido, o edital determinará o padrão de qualidade das atividades de interesse público ofertadas pelas organizações da sociedade civil, bem como devem ser realizados os projetos em parceria com fulcro na geração dos resultados de interesse público em maior grau de efetividade.

Tendo em vista o termo de fomento, esse instrumento jurídico permite a abertura na formatação do plano de trabalho pelas OSC, atendendo a demanda da própria organização. Consta-se, portanto, que nesse caso, há “relação de estímulo, incentivo ou financiamento pelo Estado de políticas ou ações específicas ou inovadoras desenvolvidas pelas OSC de interesse público”. (ENAP, 2019, p.22)

Em regra, no âmbito da administração pública, a formalização da parceria ocorre mediante a instauração de processo administrativo, impondo tanto as OSC como a própria administração requisitos para a celebração da parceria. Dentre os requisitos exigidos no texto legal, verifica-se a obrigatoriedade de realização de chamamento público, ressalvados as hipóteses de dispensa previstas na Lei nº 13.019/2014.

O chamamento público significou grande avanço no que concerne ao princípio da impessoalidade, isonomia e transparência, por permitir, indistintamente, que fosse noticiado para toda e qualquer organização sem fins lucrativos a existência de política pública que pudesse ser executada com o concurso das organizações da sociedade civil. Cabe ainda acrescentar que o artigo 23, da lei em comento, apresenta as balizas para o procedimento e critério mínimos a serem adotados pela administração pública.

Outro instrumento jurídico de parceria denomina-se acordo de cooperação e se caracteriza essencialmente pela não transferência de recursos financeiros, pode ser proposto tanto pela administração pública quanto pelas organizações da sociedade civil.

4.4 Chamamento público, avaliação e prestação de contas

Inicialmente, cumpre esclarecer que, a Lei nº 13.019/2014, no seu art. 42, XIX, atribui as organizações da sociedade civil a responsabilidade exclusiva de gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive, no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal, reafirmando a autonomia da entidade privada para definir sua estrutura, organização e gestão.

Ainda no artigo 42, da mencionada lei, observa-se que o legislador elencou como obrigatório um rol de cláusulas essenciais a constar no instrumento jurídico de parceria. Cumpre aqui, nesse estudo, enfatizar duas dessas exigências, quais sejam: a obrigação de prestar contas

com definição de forma, método e prazos, e, a exigência de que haja forma de monitoramento e avaliação.

A respeito da prestação de contas, no âmbito da Lei nº 13.019/2014, conforme explicita Vilas-Boas Monte, que, o procedimento

orienta a organização da sociedade civil sobre o conteúdo da prestação de contas, com claro indicativo de que a coisa mais importante a ser evidenciada na sua apresentação é a demonstração do cumprimento do objeto pactuado, não de qualquer forma, mas de forma com que o alcance das metas e dos resultados previstos no plano de trabalho esteja devidamente comprovado, mediante descrição pormenorizada das atividades realizadas (caput). Novamente cristalina é a adoção pelo legislador do princípio do controle de resultado, especialmente quando adota a verdade real e análise do alcance dos resultados como premissas da análise das contas. (MONTE, 2017, p. 212)

Registre-se ainda, que a prestação de contas entregue pela organização da sociedade civil será avaliada pela administração pública que poderá entender por regular a prestação, regular com ressalvas ou irregular a prestação de contas dos termos de fomento ou de colaboração. Cumpre ressaltar que “a prestação de contas de uma parceria é responsabilidade de ambos os parceiros, devendo ser feita à sociedade como um todo”. (ENAP, 2019 p. 35)

Com relação ao monitoramento e avaliação da execução da parceria, observa-se que a Lei busca, precipuamente, a eficácia na prestação de serviços pactuados no instrumento jurídico de parceria e no plano de trabalho apresentado a administração pública. O plano de trabalho se caracteriza como peça essencial para a boa governança, mecanismo de transparência e controle, tanto para a administração pública e a própria entidade, quanto para os órgãos de controle e sociedade, para que verifiquem se as atividades propostas foram concretamente executadas segundo o pactuado no documento.

4.5 Procedimento de Manifestação de interesse social – PMIS

Importante novidade trazida pelo Marco regulatório, sob a perspectiva do princípio da democracia participativa, consubstancia-se o procedimento de manifestação de interesse social, instituído para que os cidadãos, movimentos sociais e demais organizações da sociedade, tenham acesso e manifestem suas propostas, projetos referentes a políticas públicas. Esse canal viabiliza o diálogo entre a administração pública e atores sociais, que contribuem na definição das ações de interesse público, constituindo-se verdadeiro mecanismo de participação social direta.

Contudo, observa-se que, “a realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não implicará necessariamente na execução do chamamento público, que acontecerá de acordo com os interesses da administração”. (Art. 21, caput). Assim, depreende-se que, a administração pública avaliará a possibilidade de realização de chamamento público,

sujeitando-o a seu crivo de conveniência e oportunidade.

5. ANÁLISE CRÍTICA DO MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL SOB A PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei nº 13.019/2014 estabelece como objetivos fundamentais a serem assegurados no desenvolvimento das parcerias, que merecem destaque para essa pesquisa, o reconhecimento da participação social como direito do cidadão, o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas, a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social e a valorização da educação para a cidadania ativa.

Certamente, a referida lei trouxe inúmeros avanços, a começar pela formalização de três instrumentos jurídicos de natureza contratual: termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação, já explicitados anteriormente. Com a inclusão desses instrumentos jurídicos de parceria, valores modernos foram incluídos no conceito de gestão pública, apresentando relações de parcerias distintas daquelas inseridas no âmbito dos convênios.

Tendo em vista o termo de fomento sob a perspectiva da função administrativa, verifica-se tratar-se de mecanismo capaz de incentivar e reconhecer ações de interesse público desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil, que sob livre iniciativa apresenta o plano de trabalho contendo as informações e o estratégias de efetivação de suas finalidades sociais. O termo de colaboração traz consigo a ideia de complementariedade à atuação do Estado na execução de políticas públicas.

Nesse contexto, os instrumentos jurídicos de parceria podem ser considerados mecanismos de gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejam a atuação da administração pública, amplifica o alcance de ações de interesse público desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil, além de estimular novas tecnologias sociais e permitir autonomia as entidades. A colaboração das organizações da sociedade civil em iniciativas da administração pública, permite a aproximação do Estado com as demandas locais com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação. (INEP, 2018)

Dessa forma, observa-se que a Lei nº 13.019/2004, que instituiu o marco legal das organizações da sociedade civil, organizou em uma única Lei, o regime jurídico próprio que regula o funcionamento dessas entidades, bem como facilitou para administração pública o regramento de repasse de recursos para as organizações. Além disso, consolidou em base legal a imprescindibilidade do chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas na Lei do

MROSC, garantindo transparência, impessoalidade e oportunidades iguais. A Lei inova ao instituir instrumento de participação social no âmbito do chamamento público, denominado de procedimento de manifestação de interesse social – PMIS, revelando aspecto democrático horizontal, cujo preceito traz a ideia de que todo cidadão poderia participar das deliberações. (DAHL, 2009)

Contudo, conforme bem ressalta Fernando Borges Mânica,

deve-se anotar que a nova Lei nº 13.019/2014 não resolve todos os problemas do terceiro setor e está longe de tratar com perfeição e completude o tema das parcerias, mas traz novo impulso para a superação do paradigma dos Convênios com o terceiro setor, o que apenas ocorrerá mediante a adequada compreensão hermenêutica e correta e integração legislativa. (MÂNICA, 2017, p.113)

Nesse sentido, apesar do grande avanço normativo, frágil torna-se a convicção de que a Lei nº 13.019/2014, por si só, remediará todo mal que assola o terceiro setor.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022), atualmente são registradas 815.676 mil OSCs no Brasil, sendo 323.522 mil estão na região sudeste do país, demonstrando, assim, o caráter atuante das Organizações junto ao Poder Público.

O projeto “Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil” desenvolvido pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) em parceria com a Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada (CPJA) da FGV Direito SP e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apresenta os resultados de pesquisas no âmbito das OSCs e Administração Pública, cujo um dos focos consubstancia-se na análise da implementação da Lei nº 13.019/2014 (MROSC) sob a perspectiva e desafios dos representantes das OSCs e gestores públicos. As entrevistas foram realizadas presencialmente com 23 OSCs, de pequeno a grande porte com perfis distintos, entre maio e dezembro de 2019.

Em relação aos representantes das OSCs o contexto político influencia na articulação e diálogo entre a sociedade civil e administração pública. Fatores como,

a pouca confiança do Estado em relação às OSC foi tônica frequente: “para as OSCs não basta ser ético, tem que provar que é” (Entrevista 21, OSC de médio porte atuante no Sul, na área LGBT). Com baixas expectativas com relação aos trabalhos desenvolvidos, “gestores públicos estão propensos a achar que OSCs fazem aquilo do que têm capacidade” (Entrevista 6, OSC de grande porte com mais de 15 anos de atuação). Até mesmo um entrevistado, que já trabalhou no governo federal, reconheceu que, quando ocupava aquela posição, “quase que criminalizava as OSCs” (Entrevista 18, OSC de defesa de direitos – múltiplas áreas), mas que hoje compreende as dificuldades e particularidades do setor. (SOUZA, OLIVEIRA, 2020, p.79)

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, os representantes das OSCs relataram maior segurança jurídica e transparência quanto aos procedimentos, porém reconhecendo que sua implementação passa por percalços como interpretações jurídicas divergentes pelos

gestores públicos, a depender da sua postura política. As dificuldades decorreriam de diversos fatores, como por exemplo:

alternâncias político-partidárias: “o MROSC foi pensando em uma gestão e está sendo implementado em outra. Os decretos, portarias e instruções não conversam entre si, diante das visões e discursos descontínuos” (Entrevista 1, OSC de grande porte atuante na área de crianças e adolescentes no Sudeste)” (SOUZA, OLIVEIRA, 2020, p. 80)

Na pesquisa verificou-se que o termo de fomento

“é compreendido como um instrumento com propósitos próprios e uma aposta para a área de defesa de direitos: “é uma possibilidade efetiva de incidência sobre todo o tradicional ciclo das políticas públicas” (Entrevista 2, OSC de grande porte atuante na pauta indígena)”. (SOUZA, OLIVEIRA, 2020, p. 104)

Sobre o termo de colaboração, foi considerado pela grande maioria, como contrato e não parceria, substituindo os convênios de natureza continuada. A possibilidade de celebração de contratos emergenciais seria “a maior brecha [do MROSC] (Entrevista 1, OSC atuante na área de crianças e adolescentes), pois permitiria o estabelecimento de contratos com OSCs indicadas por políticos e desprovidas de capacidade técnica”. (SOUZA, OLIVEIRA, 2020, p. 104)

Segundo relatos dos representantes das OSCs, o início da implementação do MROSC ocorreu de forma receosa por parte dos gestores públicos, que não forneciam orientação suficiente as organizações. O despreparo dos gestores públicos foi determinante na formação das OSCs, impulsionadas pela necessidade de sobrevivência: “hoje quem não compreender o MROSC não seguirá se relacionando com o Estado, tampouco na ativa” (Entrevista 13, OSC de grande porte atuante na área de mulheres). (SOUZA, OLIVEIRA, 2020, p. 107)

Depreende-se das entrevistas com os representantes das OSCs, forte crítica a gestão pública, que, apesar da Lei do MROSC proporcionar avanços na interface sociedade civil-Estado, os gestores ainda se baseiam na administração pública tradicional, encrustada de unilateralidade e autoritarismo, conforme se observa nos relatos abaixo:

A gestão pública, por sua vez, estaria fortemente engessada pela cultura do controle e pela presunção de improbidades (Entrevista 8, OSC atuante no Centro-Oeste): “eles [gestores] são cabeças fechadas, não entenderam o espírito da lei” (Entrevista 23, OSC atuante no Sul na área de reciclagem); “têm medo de elaborar pareceres mais inovadores e continuam a observar as dinâmicas da Lei nº 8.666/1993” (Entrevista 9, OSC de grande porte atuante no DF). A insegurança e o despreparo ainda são apontados como as principais razões para o engessamento do Estado perante a lei: “morrem de medo [gestores] de assinar qualquer coisa” (Entrevista 10, OSC de grande porte atuante na área de advocacy, meio ambiente e proteção animal); “eles não sabem como monitorar, o que cobrar. Parece que esperam da gente e acabam cobrando coisas que não estão na lei” (Entrevista 11, OSC de médio porte atuante na área de economia solidária). Contudo, o MROSC estaria encorajando uma mudança de perfil dos gestores: “o povão do poder público encostado está deixando de existir, estão tendo que entender [a lei] e correr atrás” (Entrevista 13, OSC atuante na área de mulheres). (SOUZA, OLIVEIRA, 2020, p. 107)

Outro ponto relevante da pesquisa diz respeito ao instrumento inovador que traz consigo caráter democrático, de participação e diálogo, o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMI SOCIAL). Entre as OSCs entrevistadas, foram relatados desconhecimento acerca do PMI, bem como aqueles que conhecem, mas desacreditam e afirmam ser perda de tempo. Todavia, houve relato de uma OSC que conseguiu junto a gestão pública a efetividade de seu plano de trabalho pelo PMI.

O controle por resultados introduzidos pela Lei do MROSC simplificou a gestão das parcerias, alterando o foco para a entrega da concreta realização do que a OSC se propôs a executar, apesar do desafio, “a resistência maior, no entanto, viria do próprio Estado”. (SOUZA, OLIVEIRA, 2020, p. 108)

Daqui adiante serão abordadas as percepções dos gestores públicos acerca dos desafios e dificuldades enfrentadas visando adequar a estrutura da administração pública à implementação do MROSC. “As vantagens de trabalhar com OSCs apontadas foram: expertise, agilidade, capilaridade, proximidade dos beneficiários, custo menor, capacidade de mobilização, criatividade/inação.” (MENDONÇA, BOAS, LEICHSENDRING, 2020, p.132)

Suscitado anteriormente pelos representantes das OSCs, verificou-se que entre os gestores públicos locais houve ponto de percepção negativa acerca das organizações locais: “podemos levantar algumas hipóteses: clima de desconfiança generalizado na sociedade, criminalização de OSCs e movimentos sociais ou ainda históricos de relacionamentos específicos com OSCs em contexto local”. (MENDONÇA, BOAS, LEICHSENDRING, 2020, p.133)

Tendo em vista os questionamentos que abordam a atuação das OSCs nas políticas públicas,

de forma geral, as percepções dessa atuação foram bastante positivas, corroborando as vantagens mapeadas nos estudos do IPEA, anteriormente referidos, com relação à maior capacidade de atuação diante de públicos-alvo específicos, maior capilaridade e articulação no território, além de promoção de melhorias e inovações. Outros pontos positivos destacados foram a ampliação da participação nas políticas públicas e maior controle social e transparência, os quais não chegaram a ter destaque nos estudos do IPEA. O único ponto que teve uma percepção positiva entre os gestores públicos locais, mas que nos estudos do IPEA fora apontado como desvantagem nas parcerias, foi a contribuição das OSCs para a continuidade das políticas públicas. (MENDONÇA, BOAS, LEICHSENDRING, 2020, p.136)

Um fator preocupante diz respeito a interpretação da Lei do MROSC pelos gestores públicos, e o resultado demonstrou que: “mais da metade dos gestores concordaram que o conteúdo da Lei nº 13.019/2014 é de difícil compreensão (57,9%), o que pode trazer dificuldade na sua implementação e/ou requerer um período mais longo de adequação”. (MENDONÇA, BOAS, LEICHSENDRING, 2020, 137)

Nesse sentido constataram-se que,

59,4% dos gestores afirmaram que há conflitos entre a utilização da Lei nº 13.019/2014 e sua interpretação pelos órgãos de controle. Outro ponto é que 41,35% consideraram que a nova legislação trouxe dificuldades para as OSCs trabalharem com as administrações públicas. Embora a maior parte dos respondentes discorde dessa afirmação, esse segue sendo um indicador relevante. (MENDONÇA, BOAS, LEICHSENRING, 2020, p. 138)

E por fim,

os gestores demonstram dúvidas sobre quando devem ou não realizar o chamamento, bem como sobre adoção de outros modelos de contratualização de parcerias, como de organizações sociais (OSs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), ou convênio. Há também dúvidas sobre se devem constar outros procedimentos no edital para além dos requisitados no MROSC, como normativas de outros órgãos da administração pública local. Um pouco menos presente, mas ainda com 30% das respostas, foi apontado que houve dificuldades para compor as comissões de seleção, ao passo que outros 45% não relataram essa situação. (MENDONÇA, BOAS, LEICHSENRING, 2020, p. 140)

Assim, apesar do avanço na elaboração do texto legal do MROSC, amparado por um modelo participativo de sociedade, sua implementação estaria sendo dificultada pelos próprios gestores públicos. Percebeu-se que a gestão pública se pauta ainda pelo regime de convênios, monitorando e avaliando sem aderir a cultura finalística de controle ditada pela Lei nº 13.019/2014, refletindo, por conseguinte em decisões com ausência de uniformidade interpretativa e falta de segurança jurídica.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que, de um lado, há a necessidade de uma sociedade civil ativa, como condição para consolidação da Democracia, e de outro lado, a administração pública, como garante de um espaço público democrático, com estrutura interna desburocratizada, livre de tradições arraigadas de uma administração pública autoritária, bem como o investimento na capacitação dos gestores públicos, tornando-os competentes para a implantação de procedimentos democráticos, norteados pela segurança jurídica e transparência.

Assim, prescindindo apenas da análise fria da Lei nº 13.019/2014, a pesquisa relata os desafios e dificuldades na implementação do MROSC pela administração pública e sociedade civil na prática cotidiana, como o contexto político atual, gestão pública engessada, que ainda permanece atuando nos moldes do regime de convênios, bem como a constatação de estrutura extremamente burocrática da Administração Pública que inviabiliza abarcar as inovações democráticas trazidas pela Lei n. 13.019/2014 para fomentação do diálogo entre o Estado e sociedade civil.

Portanto, verifica-se que a Lei do MROSC constitui-se em ferramenta democrática, mas que necessita ser operacionalizada pela administração pública. A falta de preparo e resistência dos gestores públicos em aplicar o controle finalístico de resultados, a ausência de uniformização de interpretações da lei, somados a estrutura burocrática da administração pública, ainda arraigada de autoritarismo, dificulta e afasta o processo de governar a partir de uma esfera pública ampliada, que favoreça a interação público-privada e propõe relacionamento dialogado, como pressupostos de legitimação das decisões.

GLÓRIA GOHN, Maria da SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: MOVIMENTOS SOCIAIS E ONGS Nômadas (Col), núm. 20, 2004, pp. 140-150 Universidad Central Bogotá, Colombia.

GUSTIN, Miracy B. S; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (RE)PENSANDO A PESQUISA JURÍDICA: Teoria e Prática. 2º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. A INCLUSÃO DO OUTRO: estudos de teoria política. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004. <http://charlezine.com.br/wp-content/uploads/A-Inclusa%CC%83o-do-Outro-Habermas.pdf> (acesso em 22/06/2022)

HABERMAS, Jürgen. DIREITO E DEMOCRACIA: Entre facticidade e validade. Vol. I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler-UGF. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro- RJ- 1997.

HABERMAS, Jürgen. DIREITO E DEMOCRACIA: Entre facticidade e validade. Vol. II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler-UGF. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro- RJ- 1997.

INEP. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília: INEP. 2018. <2019https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/CGCAT/apresentacoes/III_Forum/Painel_2_e_5_DETRV_MROSC_Lei_13.019-2014_K_Buonafina_jun2018.pdf> (acesso em 30/06/2022)

INEP. Mapa das Organizações da Sociedade Civil: Brasília: INEP. 2022. <<https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa>> (acesso em 18/08/2022)

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. OS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1900-92). Revista de Administração de Empresas: São Paulo, V.34, n. 3, p.41-48. Maio/Junho. 1994.

KOOIMAN, J. Governing as Governance. Londres: Sage, 2003.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Administração Pública Dialógica. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

LUBENOW, Jorge Adriano. A Esfera Pública 50 Anos Depois: Esfera Pública e Meios de Comunicação em Jürgen Habermas em Homenagem aos 50 Anos de Mudança Estrutural da Esfera Pública. Trans/Form/Ação: Marília, v. 35, n. 3, p. 189-220, Set./Dez., 2012. <https://www.scielo.br/pdf/trans/v35n3/10.pdf> (acesso em 22/06/2022).

LUBENOW, Jorge Adriano. ESFERA PÚBLICA E DEMOCRACIA DELIBERATIVA EM

HABERMAS: Modelo teórico e discursos críticos. Kriterion: Belo Horizonte, nº 121, Jun./2010, p. 227-258. <https://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf> (acesso em 22/06/2022).

SOUZA, Aline Gonçalves de; OLIVEIRA, Letícia de. De prestadora de serviços a parceira? Como representantes de OSCs atuantes na defesa de direitos percebem a Lei nº 13.019/2014. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios. 1. Ed. São Paulo: GIFE: FGV DIREITOS SP, 2020.

MENDONÇA, Patrícia; BOAS, Lucas Vilas; LEICHSENDRING, Alexandre Ribeiro. Percepção dos gestores públicos no processo de implementação da Lei nº 13.019/2014 (MROSC) nos contextos subnacionais. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios. 1. Ed. São Paulo: GIFE: FGV DIREITOS SP, 2020.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. Por uma administração pública democrática: além da administração pública gerencial, a administração pública societal. 2009. 114 f. Tese (Mestrado em Direito) -Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade Mineira de Direito,

Belo Horizonte, 2009.

MODESTO, Paulo (Coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MONTAÑO, Carlos. O Canto da Sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”/ Carlos Montaña, (org.)- São Paulo: Cortez, 2014.

MONTE, Roberto Vila-Boas. Prestação de Contas. In: MENDES, Michelle Diniz (coord.). Marco Regulatório das organizações da sociedade civil. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração Pública consensual. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NETO, Eurico Bitencourt. Concertação Administrativa Interorgânica: Direito Administrativo e Organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Direito Administrativo Democrático. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

PIRES. Maria Coeli Simões. Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático. In: MODESTO, Paulo (Coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ROCHA, Rogério Lannes. Ficar em casa?. Edição 212. Radis, 2020. https://radis.ensp.fiocruz.br/phocadownload/revista/Radis212_web.pdf (acesso em 24/06/2022)

SERVA, Maurício. O Estado e as ONGS: uma parceria complexa. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 31, n.6, p. 41-54, 1997.

SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. Dogmática jurídica-administrativa: um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras. Tradução de Antônio Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2016.

TÁCITO, Caio. Transformações do Direito Administrativo. R. Dir. Adm. Rio de Janeiro, 214: 27-34, out/dez.1998.

TOURINHO, Rita. Terceiro Setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. In: MODESTO, Paulo (Coord.). Nova organização administrativa brasileira. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

VIEIRA, José Ribas. A perspectiva do espaço público na compreensão democrática do direito. Disponível em: www.puc-rio.br/sobrepu/depto/direito/revista/online. (acesso em 16/06/2022)

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Ver. Téc. De Gabriel Cohn. 4. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. v. I.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Ver. Téc. De Gabriel Cohn. 4. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. v. II.

WOLKMER, Antônio Carlos. História do Direito no Brasil. 8^a edição Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007