

() Graduação (X) Pós-Graduação

INSUFICIÊNCIA DE MECANISMOS REGULAMENTARES DE PROMOÇÃO DA ÉTICA E PARA CAPTAÇÃO DE FONTES ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO PELO TERCEIRO SETOR.

André da Silva Goes
Universidade Federal de Goiás
asgoes@tce.go.gov.br

Leonardo de Guimarães Santiago
Universidade Federal de Goiás
leonardogsantiago@gmail.com

Solon Bevilacqua
Universidade Federal de Goiás
solbev@gmail.com

RESUMO

A mais importante mudança na regulação nas últimas três décadas decorreu do processo de transferência de serviços públicos às organizações da sociedade civil que integram o Terceiro Setor - TS e ampliação de sua participação no processo regulatório sob uma perspectiva da governança. Objetivamos neste estudo verificar a aderência do marco legal nacional do TS, estabelecida na Lei 13.019/2014, em relação aos critérios da efetividade, controle social e transparência, *compliance*, controle institucional e financiamento, assim como identificar lacunas nessa lei. A metodologia consistiu em estudo teórico e pesquisa documental qualitativa, mediante Análise de Conteúdo – AC que categorizou os dispositivos legais com apoio em funcionalidade de *text mining*. Mostramos que o marco legal do TS contempla em grande parte os critérios de governança regulatória, embora a investigação tenha revelado *gaps* no que se refere à insuficiência de mecanismos legais que incentivem as organizações do TS a instituírem seus códigos de conduta ética e a captar fontes alternativas de receitas. Descobrimos que os avanços percebidos na construção da Lei 13.019/2014 vieram acompanhados pelo recrudescimento de procedimentos conferindo primazia aos controles tradicionais. Em futuras pesquisas, vislumbramos possibilidade de adaptar o framework para avaliar normas dos entes subnacionais que tratem do TS.

Palavras-chave: Terceiro Setor (TS); Organizações; Governança; Financiamento; Governo.

1 INTRODUÇÃO

O aumento do envolvimento, delegação e deferência às organizações da sociedade civil que compõem o Terceiro Setor (TS) é apontada como a mudança mais importante para a regulação nas últimas três décadas (TALESH, 2022). Embora a regulação permaneça necessariamente uma função pública, foi conferido ao TS um papel de coparticipe na construção e ressignificação do conceito de regulação, em razão de ser cada vez mais ativo na prestação de serviços públicos, os quais eram tradicionalmente executados por instituições públicas, e dada a relevância de sua participação na economia global, permitindo comparações, em ordem de grandeza do PIB, com países de expressão como a França (MARTIN, 2011; PHILLIPS; HEBB, 2010).

As mudanças nas relações regulamentares entre governo e organizações não estatais e sua relevância na prestação de serviços públicos instigam os pesquisadores a investigar esse fenômeno no contexto nacional e avaliar as características do regime regulatório, sob um prisma da governança regulatória, que congrega as características necessárias para a regulação do TS (PHILLIPS; SMITH, 2014). Dessa forma, objetivamos responder neste estudo, em quais aspectos a legislação brasileira que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil é aderente aos critérios da governança regulatória para o TS?

Para esse fim, procedemos um estudo teórico da regulação que serviu de referencial para a pesquisa desenvolvida, mediante AC - Análise de Conteúdo da Lei nº 13.019/2014, e técnica de análise com suporte na funcionalidade de text mining, no intuito de verificar a aderência dessa lei ao modelo de governança regulatória e identificar eventuais lacunas na normativa em questão.

Mostramos neste trabalho que o regulamento brasileiro aplicável às parcerias entre governo e as organizações da sociedade civil converge com os critérios de governança sugeridos para o TS, embora tenhamos identificado margem para aprimoramento legislativo no tocante à definição de medidas de fomento à implantação de uma cultura ética nas organizações e no incentivo do TS para captar ou gerar fontes alternativas de receitas, visando a sustentabilidade de suas atividades.

Ademais, restou evidenciado que os aspectos gerenciais e de governança que permeiam a Lei nº 13.019/2014 vieram acompanhados pelo recrudescimento das regras específicas de formalização e prestação de contas, mediante a criação de rotinas, procedimentos e novos centros decisórios, com notória primazia ao controle institucional, em que pese a ocorrência de

dispositivos legais que estabeleçam a avaliação com foco na efetividade e nos resultados dos serviços prestados.

Assim, este artigo está estruturado com a abordagem das teorias de regulação e dos três aspectos-chave propostos para classificação das normas alusivas das parcerias entre o governo e TS. Logo após, descrevemos a metodologia, técnica e análise de dados empregados, passando pela discussão dos resultados alcançados, para ao final encaminhar as discussões e conclusões deste trabalho.

2 TEORIAS DA REGULAÇÃO

O conceito de regulação é normalmente apresentado como sendo um conjunto de normas governamentais, provenientes do comando do governo ou mais precisamente de instituições públicas e envolve o monitoramento e aplicação dessas regras por parte dos diversos atores sociais, empresariais e políticos, influenciando diretamente ou indiretamente o cotidiano dos cidadãos, empresas e organizações do TS (HAHN; TETLOCK, 2008). A regulação, sob esse ponto de vista, trata da intervenção no comportamento ou nas atividades de atores individuais ou corporativos, consistindo desde uma licença para dirigir um veículo, definição de políticas públicas, permissão para construção ou expansão de imóvel residencial ou comercial e igualmente no estabelecimento de restrições ou barreiras a determinadas setores econômicos (KOOP; LODGE, 2017; LEVI-FAUR, 2011).

Os cidadãos esperam que a regulamentação resolva problemas reais e relevantes, como a execução e condução de políticas públicas, proteção às fraudes financeiras, prevenção a acidentes de trabalho, questões ambientais e de segurança pública. Por outro lado, é certo que a regulação também exige contrapartidas e pode gerar efeitos indesejados, como o aumento dos controles institucionais, dos impostos e taxas, incremento do valor dos bens e serviços, redução de salários de trabalhadores, limitação de benefícios previdenciários, menor privacidade e mitigação da liberdade pessoal (ELDIG, 2018; SAAB; DE ALMEIDA MIDLEJ E SILVA, 2021).

Essa foi a abordagem adotada durante grande parte do sec. XX, onde a regulação era entendida em um contexto *top down* em um mecanismo de comando e controle, ou seja, a partir de um sistema de regras advindo do comando do governo ou, mais precisamente, de instituições públicas pela adoção de instrumentos tradicionais de elaboração de leis por organismos estatais, como legislaturas, tribunais, agências administrativas, incluindo regras e estipulações formais, métodos contraditórios e meios aplicáveis de resolução de disputas e solução de problemas reais

e relevantes (ARANHA, 2014; UNIÃO, 2018).

Outra linha teórica, buscou explicar a maneira como grupos de interesse que participam diretamente dos processos governamentais - empresários, servidores públicos, políticos - fazem lobby pela edição de leis e regras regulatórias que atendam seus próprios interesses corporativos. Nessa linha, avalia-se em especial o poder empresarial entendido como grupo de interesse na formação de coalizões para fazer lobby na negociação de leis favoráveis, na construção ou estabelecimento de agenda em seu favor estratégico ou por meio da influência direta sobre os tomadores de decisão do governo (TALESH, 2022).

Por outra via, a teoria da escolha pública tem uma visão mais transacional do processo legislativo, reconhecendo que o processo decisório da regulação é um produto necessário da troca de vantagens políticas entre representantes eleitos, grupos de interesse e agências reguladoras, por meio da aplicação de modelos econômicos na tomada de decisões no âmbito legislativo e administrativo. Sob essa perspectiva, os políticos e os eleitores são considerados maximizadores de utilidade racional operando em um mercado eleitoral e legislativo competitivo, editando normas que ampliam os benefícios aos legisladores que por sua vez os disponibilizam como uma benesse governamental ao grupo de eleitores (ARANHA, 2014).

A captura regulatória, a seu turno, considera que diante dos mecanismos regulatórios de comando e controle que incluem regras e requisitos formais, as empresas tendem a dispor de uma variedade de abordagens para influenciar não apenas a legislação, mas a política regulatória, dando azo a captura das agências especializadas o que implica dizer na ocorrência de conflito entre os interesses privado e público, esse último instituído pelas leis definidoras da missão das agências reguladoras. Nesse prisma, é sugerido que a regulação é capturada, projetada e operada principalmente para benefício das indústrias, restando aos reguladores, como estratégia de sobrevivência institucional, atender as demandas do setor, por meio da execução de políticas que lhes sejam favoráveis (ARANHA, 2019; TALESH, 2022).

Logo, as teorias que analisam os grupos de interesse, escolha pública e captura das agências explicam a regulação de forma vertical onde legisladores e reguladores tentam coagir ou, em alguns casos, incentivar as organizações a cumprir as normas editadas, enquanto as organizações se envolvem em escolhas racionais e estratégicas sobre se devem ou não atender a legislação e como influenciar os mandatos legais. Nessa visão, a lei é exógena (produzida pelo governo) ainda que aberta à influência organizacional (LEVI-FAUR, 2011).

As falhas nos modelos de comando e controle, notadamente pela observância de efeitos deletérios e adversos da captura, forçaram uma virada por parte dos países e legisladores para uma regulação com foco em governança, em que se dá uma maior ênfase nas políticas de

alcance social e ambiental buscando-se, como asseverou Aparecida de Freitas Dias et al. (2022), a prestação dos serviços por meio da gestão participativa dos stakeholders, do Estado e dos demais órgãos reguladores.

Essa abordagem regulatória identificada por Talesh (2022) como gestão de risco ou auto regulação, transfere o risco e a responsabilidade para o ator responsável, incentiva as instituições não estatais a desenvolver modelos de auto-organização no intento de alcançar satisfatoriamente os resultados traduzidos em bens ou serviços públicos e de conferir condições para o cumprimento de forma mais efetiva cumprimento das normas aplicáveis.

Nesse ambiente da governança regulatória verificamos o aumento do envolvimento, delegação e deferência a atores não estatais, circunstância apontada como a mudança mais importante no processo de regulação nas últimas três décadas, com destaque para a ascensão da governança no contexto do direito público que passa por uma mudança de criação de regras exclusivamente por entidades governamentais para gradativamente contar com o envolvimento de organizações não governamentais seja na participação do processo regulatório ou na execução das políticas públicas (PHILLIPS; SMITH, 2014b; UNIÃO, 2018).

Essa visão sobre a governança regulatória é compartilhada por Ansell (2016) que percebe os atores privados e da sociedade civil como recursos e instrumentos para a formulação de políticas públicas coproduzidas, em vez de reduzi-los à passividade e meramente sujeitos de regulação pública.

2.1. GOVERNANÇA REGULATÓRIA NO TS

A área de regulação tem experimentado um considerável amadurecimento nas últimas décadas, com o advento da governança regulatória que engloba uma variedade de atores estatais e não estatais que criaram um sentimento de compromisso mútuo de responsabilidade coletiva (CRACK, 2018). Nesse aspecto, a literatura indica três aspectos-chave inerentes à identificação de uma regime regulatório com foco em governança: a macro política, consistente no arcabouço político idealizado e abrangente que articula uma visão e molda as relações entre o Estado e o terceiro setor dando origem a reforma de políticas e regulamentações mais específicas; a regulamentação propriamente dita que define as instituições, instrumentos normativos e o status e o estilo das organizações públicas reguladoras e o conjunto de ferramentas utilizadas para moldar o comportamento das entidades privadas sem fins lucrativos, incluindo a obrigação de prestar contas, registro, relatórios e padrões de conduta; e os mecanismos de financiamento próprios (KOOP & LODGE, 2017; PHILLIPS & SMITH, 2014).

Em relação à macro política, essa envolve alguma forma de estrutura orientadora ou agenda conceitual que, idealmente é compartilhada tanto pelo governo quanto pelo setor envolvido e produz uma relação construtiva e um ambiente político mais favorável para o desenvolvimento de políticas governamentais (ALMOG-BAR; SCHMID, 2018).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado capitaneada no governo federal do Brasil no início da década de 1990 representa um exemplo desse critério. Naquela oportunidade, foi estabelecida política pública transferindo os serviços de natureza não-exclusiva do Estado, de atuação concomitante entre governo com outras organizações públicas não-estatais e privadas, para as denominadas organizações não governamentais no contexto de um programa de publicização, visando a execução de serviços da área social (MONTANO; PIRES, 2019; BRASIL, 1995).

No tocante à regulamentação, constatamos uma preocupação dos legisladores no estabelecimento de regras para relacionadas ao controle social e transparência das transações e dos atos administrativos, características normalmente apontadas como um dos principais requisitos que devem permear a legislação atinente às organizações não governamentais (ABRUCIO, 2006; MONTANO; PIRES, 2019; SANO; ABRUCIO, 2008).

Uma segunda tendência regulamentar ocorreu em resposta a vários escândalos observados nas parcerias entre o governo e o TS. No Canadá foi apurada a utilização de recibos falsos por parte de instituições filantrópica com a finalidade de percepção de benefícios fiscais e, na Inglaterra, a *Charity Commission* foi criticada por não ter adotado providências para evitar abusos dessa natureza e por não ter introduzido regras que assegurassem que indivíduos com histórico de fraude não atuassem nos respectivos conselhos ou na alta administração (PHILLIPS; SMITH, 2014). Por esses motivos, os reguladores se tornaram cada vez mais focados em *compliance* e no fortalecimento dos mecanismos de controle institucional.

Os reguladores também voltaram a atenção para o aspecto formal de contratação, suprimindo lacunas nos regimes regulatórios, mediante a revisão dos diplomas legais e inclusão de critérios para a qualificação das instituições e elencando critérios para avaliação de sustentabilidade econômico-financeira e estabelecimento de tempo de existência e de experiência mínimo da entidade para formalizar parcerias com o governo (MONTANO; PIRES, 2019).

É comum as legislações estabelecerem a prestação de informações detalhadas sobre uma série de questões operacionais relevantes, incluindo remuneração de executivos, governança do conselho, custos para captação de recursos e o estabelecimento de política de reconhecimento atribuindo selos ou rankings de excelência premiando as boas práticas

observadas em instituições (STROKOSCH; OSBORNE, 2020).

Uma tendência emergente no aspecto regulatório do TS refere-se a demanda por informações sobre o impacto (efetividade) das atividades desenvolvidas pelas organizações do TS. As normas que tratam dessa temática no Reino Unido exigem a comprovação do impacto das atividades, por meio de relatório anual, para que se obtenha um benefício público, como financiamento ou incentivo fiscal (PHILLIPS; SMITH, 2014a).

Embora tais relatórios ainda sejam incipientes quanto ao seu conteúdo, devido em grande parte à dificuldade técnica identificada nas pequenas instituições, eles estão começando a ganhar aceitação como meio de promover a responsabilização pela entrega dos serviços (CRACK, 2018), a partir de compromisso firmado entre as partes, mediante o estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados durante um período de tempo e definição de indicadores a serem utilizados para avaliar o cumprimento dessas metas (BARBOSA et al., 2015).

O foco nos resultados também está levando o governo a incentivar o TS em estabelecer padrões de comportamento ético e de conduta que contribuam para o desenvolvimento econômico, qualidade de vida das comunidades e da sociedade em geral, mediante processo de certificação que envolve uma autoavaliação e revisão por pares com padrões a serem observados pelas entidades não estatais que buscam parcerias com o governo (DEMIR; BUDUR, 2019).

Sobre o financiamento, a literatura sugere a ampliação de formas alternativas de financiamento privado, com a denominação de investimento social ao invés de filantropia, em caráter substitutivo ou complementar ao financiamento público (MCMULLIN, 2021). Em algumas situações os governos promovem assistência e consultoria no desenvolvimento de modelos alternativos de financiamento ou propõem a criação de fundo de sustentabilidade para contribuir na sustentabilidade das instituições a tornarem menos dependentes de subsídios governamentais (PHILLIPS; SMITH, 2014).

3 DETALHAMENTO DO MÉTODO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO

A análise da legislação brasileira que trata das parcerias entre o governo e o TS foi realizada mediante pesquisa documental qualitativa, utilizando o método Análise de Conteúdo – AC que consiste na codificação do conteúdo, mediante a atribuição de código para cada elemento da amostra selecionada (CARDOSO; OLIVEIRA; GHELLI, 2021).

O código é representado por símbolos alfanuméricos ou outra forma de visualização

proposta, consistindo em uma legenda ou rótulo que identifique o conteúdo textual, conferindo aos elementos individuais atributos que possibilitem a análise de dados de forma individual ou em grupos e categorias ou clusters, que nada mais são do que o agrupamento de códigos relacionados em termos de conteúdo semântico, contendo elementos suficientes sobre o fenômeno sobre investigação. As categorias ou cluster são geralmente baseadas no objeto de pesquisa, em teorias relevantes levantadas em pesquisa prévia e mesmo com base nos próprios dados (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

Na administração pública, a adoção da AC é bastante usual no campo de avaliação de políticas públicas e tem se mostrado consistente em razão da capacidade de adaptação do método para aplicação em um vasto conjunto de dados, sejam primários ou secundários e em diversas mídias de comunicação textual como estatutos, regulamentos, atas de reunião, entrevistas e notas de campo produzidas por pesquisadores. (CARDOSO; OLIVEIRA; GHELLI, 2021; SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

3.1 COLETA DE DADOS

A escolha dos documentos a serem submetidos à análise (corpus) consiste em uma etapa primordial na AC conduzida nessa investigação. Alguns quesitos devem ser observados quando da seleção do corpus da pesquisa, de maneira a fundamentar a escolha. Os critérios a serem observados na seleção referem-se basicamente a qualidade da amostra, sob o aspecto de sua relevância no contexto da população, e a verificação da correlação do documento selecionado ao objetivo da pesquisa. (CARDOSO; OLIVEIRA; GHELLI, 2021).

No tocante à legislação atinente ao TS, destacamos que o Senado Federal (2015) publicou uma lista de normas pertinentes à matéria. A partir desse compêndio de legislações, selecionamos para fins dessa investigação a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, por se tratar da principal e mais recente norma que regulamenta a matéria, dentre aquelas que integram o conjunto de leis aplicáveis, e pelo fato de encontrar-se em vigência e ter abrangência e aplicabilidade em âmbito nacional (BRASIL, 2014).

3.2 TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS

Os dispositivos da Lei nº 13.019/2014 foram classificados na forma de artigo, inciso, parágrafo, alínea e itens e equiparados a uma unidade de registro para fins da AC realizada (BRASIL, 1998).

O corpus foi convertido em uma matriz do Excel/MS denominada “Marco Legal do TS.xls”, com os seguintes campos: “Ordem”: enumerando as unidades de registro; “Descrição_Dispositivo”: contendo a descrição do dispositivo da forma extraída da legislação (p. ex: art., §, parágrafo único, I, a, 1); seguida pelo “Cod_Dispositivo” em que se registrou um código para a estrutura formal da legislação (01 - Artigo; 02 – Parágrafo; 03 – Inciso; 04 – alínea; 05- item; 06 – vetado; 07 – revogado) e “Status (Vig/Revog/VeT)” coluna onde demonstra-se o estado atual do dispositivo se Vig – vigente, Revog – revogado ou Vet - vetado.

Na coluna “Texto_do_Dispositivo” está registrado o conteúdo textual do dispositivo legal e no campo “Cod_Governança” ficou consignada a codificação da AC levada a efeito nesta pesquisa, a partir da apreensão das características semânticas das unidades de registro e a correspondente classificação, em observância aos aspectos chaves delineados por Phillips & Smith (2014), conforme delineado na tabela seguinte:

Tabela 1: Aspectos Chaves da Governança Regulatória do TS

Categories	Criteria of Classification	Cod
Governança Regulatória		
Controle Social e Transparência	Dispositivo que objetive a promoção ou incentivo da prática do controle social, de envolvimento da sociedade civil e dos usuários na prestação dos serviços públicos ou que estabeleça medidas de transparência por parte do TS ou dos órgãos ou entidades governamentais.	01
Compliance do TS	Norma que demande das organizações da sociedade civil: a instituição de código de conduta e de ética; delineamento de critérios de governança, como a participação de agentes em conselhos ou na alta administração no TS, estabelecimento de política para remuneração de executivos da alta direção, desenvolvimento de política de reconhecimento de boas práticas, com atribuição de selos ou formação de rankings de excelência premiando as organizações de destaque no TS e de critérios para participação político-partidária.	02
Controle Institucional	Dispositivo legal que defina critérios e formas de prestação de contas; rito na formalização dos procedimentos; atribuição de competências ou atribuições; criação de instâncias consultivas ou deliberativas; fiscalização por parte dos órgãos de controle interno e externo; quesitos de qualificação das instituições do TS perante o governo, como de avaliação da sustentabilidade econômico-financeira, tempo de existência e de experiência mínimo da entidade; ações de capacitação promovida pela administração pública.	03
Efetividade	Norma que demande informações sobre o impacto (efetividade) das atividades desenvolvidas pelas organizações do TS, estabelecimento de metas, objetivos quantos aos resultados dos serviços públicos prestados.	04
Financiamento do Terceiro Setor		

Direto	Dispositivo que aborde as formas de financiamento direto, mediante transferência ou subsídio de recursos financeiros do governo ao TS, para contratação de serviços públicos ou fomento à determinada área de atuação, bem assim os critérios para a concessão do financiamento.	05
Indireto	Regra que trate do financiamento indireto do governo ao TS, especialmente por meio de incentivos fiscais concedidos a pessoas físicas ou jurídicas que fazem doações a organizações do TS.	06
Receitas extras	Regra que incentive a prática e o desenvolvimento pelo TS de fontes alternativas de receitas, para além das doações, tais como: taxas na prestação de serviços prestados, alienação de bens, promoção de eventos.	07
Conceitual	Dispositivo que visa apresentar conceitos, diretrizes ou definições de termos adotados na legislação atinente ao TS.	08
Nenhuma das Anteriores - NA	Norma que foi vetada ou revogada posteriormente ou que trate de objeto alheio do TS.	09

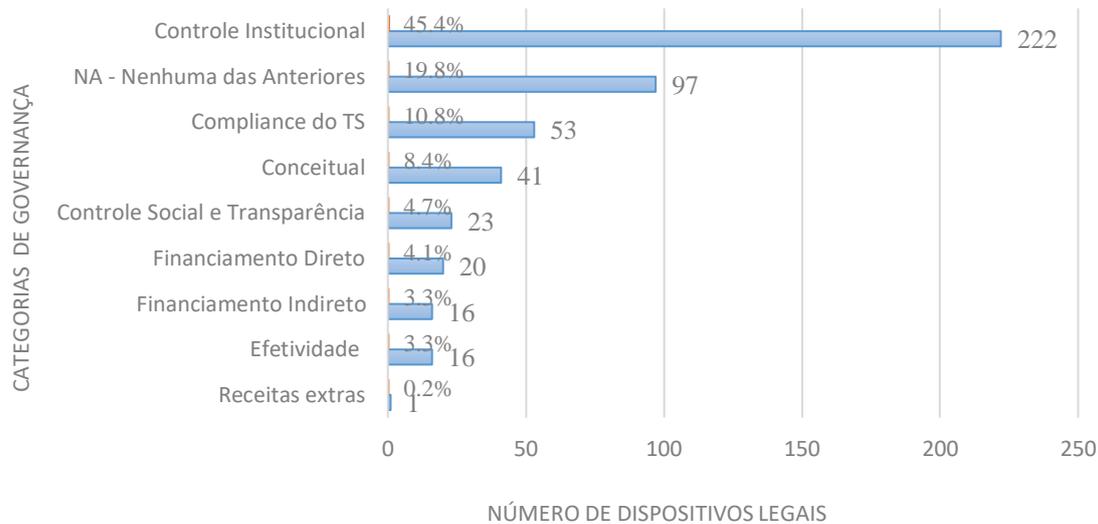
Fonte: Elaboração dos autores com fundamento na teoria da governança regulatória do TS.

O critério de macro política foi excluído da AC ao verificarmos que o advento da Lei nº13.019/2014 se deu em um contexto de conformação da agenda política do governo federal, a qual foi precedida de compromissos firmados na edição campanha presidencial do ano de 2010 entre representantes de movimentos sociais, institutos e fundações privadas, Organizações não governamentais - ONGs e entidades religiosas que sugeriram uma agenda comum que uma vez priorizada e acolhida pelo governo eleito, foi alçada à condição de política pública com a edição do denominado Marco Regulatório do TS (MONTANO; PIRES, 2019).

Além das categorias relativas à governança e financiamento do TS, incluímos duas categorias para permitir a classificação de todo o conteúdo textual. As unidades de registro serão classificadas com o código 08 - Normas Conceituais quando tratarem expressamente de conceitos e definições alusivas ao TS e que não representem necessariamente regras de governança ou de financiamento. No tocante à categoria 09 – Nenhum dos Anteriores (NA) ressaltamos tratar de situações em que os dispositivos foram vetados, revogados posteriormente ou referem-se a temas diversos ao objeto pesquisado.

Após a configuração da matriz realizamos a análise textual, mediante a interpretação semântica e correspondente codificação de cada um dos dispositivos legais, em dupla checagem. Em um primeiro momento utilizou-se a funcionalidade de text mining do “Orange” que consiste em um software de mineração de dados de fonte aberta e gratuito, usado para exploração analítica de dados e visualização (RATRA; GULIA, 2020) e, em uma segunda etapa, pela avaliação dos pesquisadores, atribuindo ao campo “Cod_Governança” o código correspondente a cada uma das unidades de registro, que foi configurada no workflow apresentado na figura 1. Da esquerda para a direita, é apresentado um fluxo natural de análise

Figura 4: Conteúdo do Marco Legal do TS por categorias



Fonte: Elaboração própria

A distribuição observando as categorias de governança regulatória indica que 45,4% dos dispositivos legais relacionam-se com normas de controle institucional que tratam de aspectos alusivos à prestação de contas, formalização de procedimentos, criação de instâncias consultivas ou deliberativas, atividades de fiscalização a serem desempenhadas pelo controle interno e externo, critérios para qualificação das organizações do TS como experiência e tempo mínimo de existência. Logo em seguida, aparece a categoria NA – Nenhum do Anteriores com 19,8% de participação, resultado ocasionado pelos registros revogados ou vetados.

Com pertinência à avaliação de aderência da Lei nº13.019/2014 no tocante aos critérios de classificação de governança regulatória, as informações compiladas na tabela 2 apontam para uma convergência ao modelo proposto, entretanto, com destaque para o cumprimento parcial dos critérios de instituição de Código de Conduta e de Ética, na categoria de Compliance do TS e de Receitas Extras no cluster de Financiamento.

Tabela 2: Aderência do Marco Legal do TS ao modelo de governança regulatória

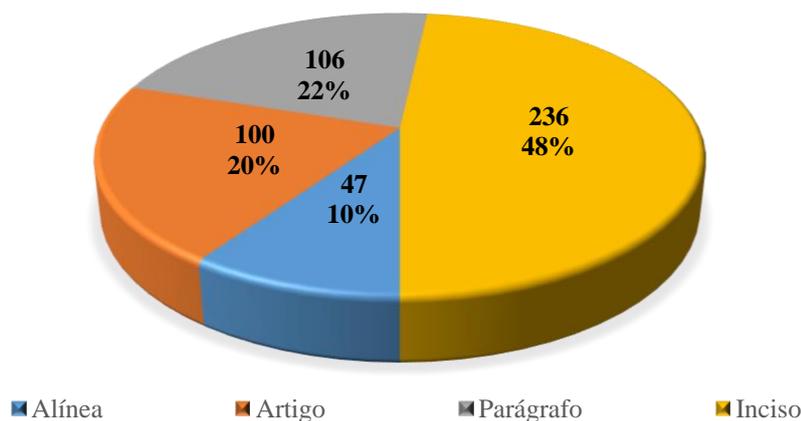
Categorias	Evidências	Resultado (S/N/P)
Controle Social e Transparência	art. 5º, I; art. 5º, II; art. 5º, IV, art. 5º, V; art. 60, Parágrafo único	Sim
<i>Compliance do TS</i>		
Instituição de Código de Conduta e Ética	art. 84-C, XI	Parcial
Critérios para integrar Conselho Fiscal ou Administração e da Alta Direção	art. 34, V; art. 39, III; art. 39, §5º	Sim
Remuneração de pessoal	Art. 46., I; art. 46, §3º	Sim
Governança financeira	art. 80; art. 46, III	Sim
Critério para participação político-eleitoral	art. 84-C, parágrafo único	Sim
Controle Institucional		

Prestação de Contas	art. 49; art. 51, parágrafo único, art. 59; Art. 59. § 1º, V	Sim
Formalização de procedimentos	Art. 35, V, e); Art. 63, § 1º; Art. 63, § 3º	Sim
Atribuição de competências ou atribuições	Art. 42, VIII; Art. 42, XVII	Sim
Instâncias consultivas ou deliberativas	Art. 7º, III; Art. 15, § 3º; Art. 59, §2º, Art. 60.	Sim
Fiscalização	Art. 3º, IX, c); Art. 42, XV; Art. 48, III; Art. 59, § 1º, VI	Sim
Sustentabilidade econômico-financeira	Art. 67, § 4º, IV	Sim
Qualificação - tempo de existência	Art. 33, V, a)	Sim
Qualificação - experiência da organização	Art. 33, V, b)	Sim
Ações de Capacitação	Art. 8º, Parágrafo único.	Sim
Efetividade	Art. 59, § 1º, V; Art. 66, II; Art. 66, Parágrafo único, I, II; Art. 70, § 1º	Sim
Financiamento		
Direto	Art. 16; art. 17	Sim
Indireto	Art. 84-B, I	Sim
Receitas Extras	Art. 84-B, II	Parcial

Fonte: Elaboração própria

Sobre a estrutura formal da legislação existem indicativos que a norma foi organizada em ordem decrescente de detalhamento, em razão da amplitude e complexidade da matéria objeto da regulamentação, com incisos e alíneas contribuindo com 58% do total das unidades de registro. No gráfico a seguir consta a distribuição das unidades de registro da Lei nº 13019/2014, de acordo com classificação conferida pela LC 95/1998 (ALVAREZ, 2012).

Figura 5: Estrutura do Marco Legal por dispositivo legal



Fonte: Elaboração própria

Ainda, a análise de conteúdo da legislação indica que 74 (setenta e quatro) unidades de registro foram revogadas em razão de edição de norma posterior e 16 (dezesesseis) foram vetadas, em momento prévio à publicação (BRASIL, 2015). Esclarecemos que o Marco Legal do TS está constituído, na data de realização desta investigação, com 399 (trezentos e noventa e nove)

dispositivos vigentes.

5 CONCLUSÕES

Parcerias formalizadas entre o governo e a sociedade civil disciplinadas no bojo da Lei nº 13.019/2014 podem ser compreendidas como um processo incremental da política de reforma administrativa gerencial iniciada na década de 1990, cuja diretriz era a transferência da prestação de serviços públicos não exclusivos a entidades não governamentais serviços, qualificadas como OS - organização social ou OSCIP - organização social de interesse público. Isso porque ampliou-se o rol de serviços públicos passíveis de transferência ao TS e, da mesma forma, conjugou-se a possibilidade de realização de parcerias do governo com entidades religiosas e cooperativas, para além das efetivadas com as organizações sem finalidade econômica, entidades que passaram a ser denominadas de organizações da sociedade civil (MONTANO; PIRES, 2019; BRASIL, 1995).

Relativamente à construção de redes de governança entre o setor público e organizações da sociedade civil, a circunstância é apontada por Martin (2011) como determinante para que os serviços públicos e de interesse coletivo sejam prestados de modo mais efetivo, eficaz e eficiente pelo fato de estabelecer um ambiente favorável para melhoria do relacionamento entre governo, TS e usuários do serviço público em uma perspectiva que tende a priorizar decisões colegiadas (cogestão), participação e fiscalização da sociedade (controle social) e envolvimento (coprodução).

Por outro lado, o avanço percebido no marco legal sob os aspectos gerenciais e de governança no sentido de descentralização de atividades, transferência de serviços públicos às organizações da sociedade civil e a flexibilização dos procedimentos de compras e contratações, vem acompanhado, como bem salientou Motta (2013), pelo recrudescimento de rotinas e procedimentos mediante a criação de novos centros decisórios e instituição de regras específicas, podendo implicar em um desvirtuamento do modelo racional-legal.

Como foi demonstrado, as unidades de registro classificados na categoria de Controle Institucional participaram com 45,4% do total de dispositivos do Marco Legal do TS, permitindo inferir que a Lei nº 13.019/2014 não suprimiu os controles tradicionais do modelo burocrático, porquanto há fortes evidências de criação de instâncias de controle hierárquico para fiscalizar a descentralização, delineamento de procedimentos rígidos para formalização das parcerias, critérios formais de prestação de contas e instituição de quesitos para qualificação prévia das organizações da sociedade civil (MOTTA, 2013).

Sobre o tratamento conferido na Lei nº 13.019/2014 à temática da ética no TS, os dados apontam para atendimento parcial desse quesito de governança. Embora haja uma menção na legislação ao termo “ética” - art. 84-C, XI - a circunstância destacada refere-se à indicação de um dos critérios para percepção de benefícios fiscais e de recebimento de doações por parte da RFB – Receita Federal do Brasil, caso a organização da sociedade civil tenha como finalidade a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais.

No contexto mencionado, a discussão da questão da ética e de estruturação de outros mecanismos regulamentares que fomentem a disseminação dessa cultura no seio das organizações da sociedade civil é destacada como pressuposto para uma adequada condução e prestação dos serviços públicos de cunho social. O conjunto de escolhas éticas e de caráter moral levado a efeito pelo atores envolvidos nas parcerias implica em maior ou menor legitimidade sobre a definição das políticas redistributivas e no impacto quanto aos resultados sociais coletivos perquiridos (BULL; RIDLEY-DUFF, 2019).

Ocorre que nas organizações em que se discute a regulamentação da ética em profundidade geralmente as mudanças são mais perceptíveis e detalhadas na prática, ao invés daquelas em que se enfatiza princípios e aspirações de alto nível. O foco deve ser concentrar no tratamento de aspectos relacionados à responsabilidade, conflito de interesse, interação e convivência humana, preconceito e justiça social e de maneira específica, nos processos participativos e de comunicação que envolvem a alta direção, empregados e usuários do serviço público. (SCHIFF et al., 2021).

Nessa perspectiva, percebemos uma lacuna regulamentar em relação a ausência de mecanismos que promovam a discussão da ética nas organizações da sociedade civil, porquanto não identificamos dispositivos que incentivem as organizações da sociedade civil na edição e regulamentação de códigos de conduta e de princípios éticos.

Todas as organizações, sejam públicas, privadas ou do TS, precisam de recursos financeiros. Garantir os mecanismos adequados de financiamento às organizações do TS é necessário para o bom funcionamento e para assegurar a efetividade na entrega dos serviços públicos. No caso do TS, seus recursos são obtido pela via direta ou indireta de fontes públicas - instituições públicas: administração pública, central ou local, e instituições com competência numa determinada área - ou de fontes privadas - pessoas naturais e jurídicas (BIBU; LISETCHI; BRANCU, 2013; PHILLIPS; HEBB, 2010).

Diversos métodos são empregados pelas organizações do TS para captação de recursos destacando-se: a) de fontes privadas: estabelecimento da obrigatoriedade do pagamento da taxa

de adesão, solicitação de contribuições (doações), solicitação de patrocínios; b) de fundos públicos: propostas de subvenções, solicitação de subsídios, realização de campanhas para atrair das pessoas físicas para doações com contrapartida de isenção fiscal; pedidos de isenção ou imunidade tributária (BIBU; LISETCHI; BRANCU, 2013).

De acordo com os dados apurados, o financiamento direto por parte do poder público está assegurado na regulamentação mediante a transferência de recursos financeiros, mediante a formalização de termo de colaboração ou de fomento. Apesar de serem instrumentos semelhantes, eles diferem em razão da autoria da proposta, sendo que no primeiro caso a iniciativa é governamental e no termo de fomento o plano de trabalho é apresentado pelo parceiro privado.

Demonstramos que a regulamentação conferiu suporte ao financiamento indireto, autorizando as organizações a receber doações financeiras de empresas, no limite de 2% (dois por cento) da receita bruta, e de bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponibilizados pela RFB – Receita Federal do Brasil.

Todavia, embora haja previsão para geração de fontes de receitas alternativas visando o financiamento das atividades desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil, S. Phillips & Hebb (2010) sustenta que o TS pode gerar fluxos de receitas que proporcionem maior diversificação de financiamento para as organizações em médio e longo prazo. Nesse particular, o atendimento parcial desse quesito foi ocasionado pela insuficiência de mecanismos que estimulem as entidades do TS, abarcados pela Lei nº 13.019/2014, na captação de recursos alternativos visando a sustentabilidade econômico-financeira dos projetos e das atividades a elas atribuídas.

Por fim, reconhecemos limitação do modelo no tocante à possibilidade de generalização para outras temáticas, porquanto a análise ter ficado circunscrita a norma de abrangência nacional atinente ao TS. Contudo, vislumbramos que o framework tem aplicabilidade para análise da regulamentação de parcerias com o TS construída no âmbito dos entes subnacionais, com ênfase na investigação de avanços no fomento da ética e nos mecanismos de financiamento. A adoção da tecnologia de aprendizado de máquina e inteligência artificial para reconhecimento automático dos padrões e critérios e a consequente categorização da norma consiste em linha de pesquisa promissora no campo da administração pública.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado no âmbito do programa de Mestrado Profissional em

Administração Pública da Universidade Federal de Goiás, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, oportunidade que externamos nossos agradecimentos ao corpo docente do programa e à instituição de controle que propiciou essa importante capacitação aos seus servidores.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Contratualização e organizações sociais: reflexões teóricas e lições da experiência internacional. **Debates GV Saúde**, v. 1, n. 10, p. 24–27, 2006.

ALMOG-BAR, M.; SCHMID, H. Cross-Sector Partnerships in Human Services: Insights and Organizational Dilemmas. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 47, n. 4_suppl, p. 119S-138S, 26 ago. 2018.

ALVAREZ, A. D. Elaboração Legislativa: Aspectos gerais. **Revista Do Parlamento Paulistano**, p. 112–123, 2012.

ANSELL, C. Introduction: theories of governance. In: **Handbook on Theories of Governance**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2016. p. 1–18.

APARECIDA DE FREITAS DIAS, G. et al. Reflections on water shortage in some Brazilian regions and Co-production in Public Management: towards a more effective water management. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 1, p. 32–54, 2022.

ARANHA, M. I. **Manual de Direito regulatório: fundamentos de Direito regulatório**. 2a edição ed. Coleford, Gloucestershire, United Kingdom: Laccademia Publishing Limited, 2014.

ARANHA, M. I. Teoria jurídica da regulação: entre escolha pública e captura. **RDP - Revista Direito Público**. v. 16 (2019): Edição Especial: 15 anos da Revista Direito Público, p. 11–37, 2019.

BARBOSA, N. B. et al. As Organizações Sociais de Saúde como forma de gestão público-privada em Goiás – o caso HUANA. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 1, p. 121–144, 2015.

BIBU, N.; LISETCHI, M.; BRANCU, L. Particularities of Non-governmental Organizations' Financing. The Case of Romania. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 92, n. Lumen, p. 480–489, 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Brasília/DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp95compilado.htm>

BRASIL. **Lei nº 13.019 de 31 de julho 2014**. Brasil, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm>

BRASIL. **Lei nº 13.204 de 14 de dezembro de 2015**. , 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2>

BRASIL, R. F. DO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Cadernos Mare** Brasília, 1995. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>

BULL, M.; RIDLEY-DUFF, R. Towards an Appreciation of Ethics in Social Enterprise Business Models. **Journal of Business Ethics**, v. 159, n. 3, p. 619–634, 29 out. 2019.
CARDOSO, M. R. G.; OLIVEIRA, G. S. DE; GHELLI, K. G. M. Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 43, p. 98–111, 2021.

CRACK, A. M. The Regulation of International NGOs: Assessing the Effectiveness of the INGO Accountability Charter. **Voluntas**, v. 29, n. 2, p. 419–429, 2018.

DEMIR, A.; BUDUR, T. Roles of Leadership Styles in Corporate Social Responsibility to Non- Governmental Organizations (NGOs). **International Journal of Social Sciences & Educational Studies**, v. 5, n. 4, p. 174–183, 2019.

ELLIG, J. Why and how independent agencies should conduct regulatory impact analysis. **Cornell Journal of Law and Public Policy**, v. 28, n. 1, p. 1–34, 2018.

HAHN, R. W.; TETLOCK, P. C. Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions? v. 22, n. 1, p. 67–84, 2008.

KOOP, C.; LODGE, M. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. **Regulation & Governance**, v. 11, n. 1, p. 95–108, mar. 2017.

LEVI-FAUR, D. Regulation and Regulatory Governance. In: **Handbook on the Politics of Regulation**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2011. p. 3–21.

MARTIN, G. P. The third sector, user involvement and public service reform: A case study in the co-governance of health service provision. **Public Administration**, v. 89, n. 3, p. 909–932, 2011.

MCMULLIN, C. Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. **Public Administration**, v. 99, n. 1, p. 5–22, 2021.

MONTANO, M. R.; PIRES, D. D. O. O MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR: A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. **Práxis Educacional**, v. 15, n. 31, p. 16, 17 jan. 2019.

MOTTA, P. R. DE M. O Estado da Arte da Gestão Pública. **Revista de administração de empresas**, 53, p. 82–90, 2013.

PHILLIPS, S. D.; SMITH, S. R. A Dawn of Convergence?: Third sector policy regimes in the “Anglo-Saxon” cluster. **PUBLIC MANAGEMENT REVIEW**, v. 16, n. 8, p. 1141–1163, 2014a.

PHILLIPS, S. D.; SMITH, S. R. A Dawn of Convergence?: Third sector policy regimes in the ‘Anglo-Saxon’ cluster. **Public Management Review**, v. 16, n. 8, p. 1141–1163, 17 nov. 2014b.

PHILLIPS, S.; HEBB, T. Financing the third sector: Introduction. **Policy and Society**, v. 29, n. 3, p. 181–187, 1 ago. 2010.

REPÚBLICA, P. DA R. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Cadernos Mare** Brasília, 1995. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>

SAAB, F.; DE ALMEIDA MIDLEJ E SILVA, S. Evaluating the quality of Regulatory Impact Analysis: a literature review. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. b, p. 34–57, 2021.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64–80, set. 2008.

SCHIFF, D. et al. AI Ethics in the Public, Private, and NGO Sectors: A Review of a Global Document Collection. **IEEE Transactions on Technology and Society**, v. 2, n. 1, p. 31–42, 2021.

SENADO FEDERAL. **Terceiro setor**. Brasília/DF: Secretaria de Editoração e Publicações, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

STROKOSCH, K.; OSBORNE, S. P. Co-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation. **POLICY AND POLITICS**, v. 48, n. 3, p. 425–442, 2020.

TALESH, S. Public law and regulatory theory. In: **Handbook on Theories of Governance**. [s.l.] Edward Elgar Publishing, 2022. p. 104–117.

UNIÃO, A.-A. G. DA. **Manual de Boas Práticas Regulatórias**. Brasília/DF, 2018.
Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/11KjBXT7WQpXWAdM_3xZClSD-BnqvU8-X/view>

VIEIRA, J. P. T. DE O. **Fragilidades Dos Mecanismos De Controle No Município Do Rio De Janeiro**. Rio de Janeiro FGV EBAPE - Dissertações, Mestrado Profissional em Administração Pública [366], , 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/16060>>