

CAPACIDADES  
SÓCIO-ESTATAIS E  
AS PARCERIAS COM  
ORGANIZAÇÕES  
DA SOCIEDADE  
CIVIL - OSCS

**Organizadores:**

Patricia Maria E. Mendonça  
Pedro Javier Aguerre Hughes  
Roberto Sanches Padula

Edições EACH  
2026

# CAPACIDADES SÓCIO-ESTATAIS E AS PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - OSCS

## Organizadores:

Patricia Maria E. Mendonça  
Pedro Javier Aguerre Hughes  
Roberto Sanches Padula

Edições EACH  
2026

Realização



Apoio



SECRETARIA-GERAL





Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada

2026 – Escola de Artes, Ciências e Humanidades/USP  
Rua Arlindo Bettio, 1000 – Vila Guaraciaba  
Ermelino Matarazzo, São Paulo (SP), Brasil  
03828-000

#### UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor  
Vice-Reitor

Prof. Dr. Aluísio Augusto Cotrim Segurado  
Prof. Dra. Liedi Légi Bariani Bernucci

#### ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Diretor  
Vice-Diretor

Prof. Dr. Marcelo Fantinato  
Prof. Dra. Graziela Serroni Perosa

#### Conselho Editorial das Edições EACH

Prof. Dra. Isabel Cristina Italiano (Presidente EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dra. Rosely A. Liguori Imbernon (Vice-presidente EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dra. Ana Paula Fracalanza (EACH/USP – Brasil)  
Analúcia dos Santos V. Recine (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dra. Anna Karenina A. Martins (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dra. Flávia Mori Sarti (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dra. Maria Eliza Mattosinho Bernardes (EACH/USP – Brasil)  
Maria Fátima dos Santos (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dra. Maria Sílvia Barros de Held (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dr. Sergio Feliciano Pacca (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dra. Verónica Marcela Guridi (EACH/USP – Brasil)

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO  
Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca.  
Maria Fátima dos Santos (CRB-8/6818)

Capacidades sócio-estatais e as parcerias com organizações da sociedade civil (OSCs) / [organizadores], Patricia Maria E. Mendonça, Pedro Javier Aguerre Hughes, Roberto Sanches Padula. – São Paulo : Edições EACH, 2026.  
1 v.

ISBN 978-65-88503-98-0 (ebook)  
DOI 10.11606/9786588503980

1. Terceiro setor. 2. Parceria público-privada. 3. Organização social. 4. Administração pública. 5. Políticas públicas. I. Mendonça, Patricia Maria Emerenciano de, org. II. Aguerre Hughes, Pedro Javier, org. III. Padula, Roberto Sanches, org.

CDD 22. ed. – 351.06

Como citar esta publicação no todo, segundo ABNT NBR 6023: 2025:

MENDONÇA, P. M. E.; AGUERRE HUGHES, P. J.; PADULA, R. S. (org.). **Capacidades sócio-estatais e as parcerias com organizações da sociedade civil (OSCs)**. São Paulo: Edições EACH, 2026. 1 v. DOI 10.11606/9786588503980.

Como citar o capítulo desta publicação, segundo ABNT NBR 6023: 2025:

SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s). Título do capítulo. *In*: MENDONÇA, P. M. E.; AGUERRE HUGHES, P. J.; PADULA, R. S. (org.). **Capacidades sócio-estatais e as parcerias com organizações da sociedade civil (OSCs)**. São Paulo: Edições EACH, 2026. p. xx-yy. DOI 10.11606/9786588503980.

## **Créditos**

Publicado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Processo nº 2024/15247-6

## **Organização**

Patricia Maria E. Mendonça  
Pedro Javier Aguerre Hughes  
Roberto Sanches Padula

## **Autores**

Aline Viotto; Amanda Magalhães; Andressa Messa Trivelli; Bruna de Moraes Holanda; Camila Stefanelli Meireles; Cássio Aogui; Cleandro Krause; Cristine Santiago; Erika Sanchez Saez; Eduardo Brasileiro; Gelson Henrique da Silva; Guilherme Formicki; Igor Ribeiro Ferrer; Joice Godoi Garcia; Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes; Laura Arantes Quintino; Laryssa de Menezes; Letícia Mendes Pereira; Marcelle Decothe da Silva;  
Marcello Giovanni Pocai Stella; Michele Rocha; Nathalia Farah Marcondes Machado; Nildamara Theodoro Torres; Patricia Kunrath Silva; Patrícia Maria Emerenciano de Mendonça; Pedro Aguerre; Raíssa Cainã do Amaral Brito; Renato Balbim; Roberto Sanches Padula; Thyago Augusto de Carvalho

## **Coordenação Editorial**

Edições EACH

## **Projeto Gráfico e Arte**

welli.work / Antonio Barbosa

# ÍNDICE

<u>APRESENTAÇÃO</u>	7
Patricia Maria E. Mendonça Pedro Javier Aguerre Hughes Roberto Sanches Padula	
<u>PREFÁCIO</u>	13
Eduardo Brasileiro	
<u>INTRODUÇÃO À SESSÃO 1: O MROSC E OS DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO</u>	18
Igor Ribeiro Ferrer	
<u>CAPÍTULO 1 - MROSC OU CONVÊNIO: QUANDO CADA INSTRUMENTO É UTILIZADO NAS PARCERIAS DO GOVERNO FEDERAL COM AS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS?</u>	24
Aline Viotto Laura Arantes Quintino Laryssa de Menezes	
<u>CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES PARA OSCS NO ESTADO DE SÃO PAULO</u>	52
Raíssa Cainã do Amaral Brito	
<u>CAPÍTULO 3 - DILEMAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO</u>	79
Thyago Augusto de Carvalho	
<u>CAPÍTULO 4 - O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA DIGNA VIA ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</u>	113
Renato Balbim Cleandro Krause Cristine Santiago Guilherme Formicki Amanda Magalhães	
<u>CAPÍTULO 5 - DA OSCIP AO MROSC: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CENÁRIO ATUAL</u>	138

Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes  
Nathalia Farah Marcondes Machado

<u>INTRODUÇÃO À SESSÃO 2: INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO E CAPACIDADES SÓCIO-ESTATAIS: DISPUTAS, INSTITUCIONALIZAÇÃO E AGENDAS EMERGENTES</u>	163
Bruna de Moraes Holanda	

<u>CAPÍTULO 6 - INTERMEDIÁRIOS E CENTROS DE PESQUISA EM FILANTROPIA NO BRASIL: UMA INTRODUÇÃO</u>	170
Marcello Giovanni Pocai Stella	

<u>CAPÍTULO 7 - INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO/FILANTROPIA INSTITUCIONALIZADA E SUA RELAÇÃO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: REFLEXÕES A PARTIR DO CENSO GIFE</u>	193
Patricia Kunrath Silva	

<u>CAPÍTULO 8 - PARA ONDE VAI O RECURSO”: DESAFIOS, DISPUTAS E RELAÇÕES DE PODER NO ISP, NA FILANTROPIA E OS TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS</u>	215
Nildamara Theodoro Torres Letícia Mendes Pereira Gelson Henrique da Silva Marcelle Decothe da Silva	

<u>CAPÍTULO 9 - APOIOS AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE OPORTUNIDADES DE JORNADAS FORMATIVAS E OFERTAS DE RECURSOS FINANCEIROS</u>	237
Andressa Messa Trivelli Camila Stefanelli Meirelles Cássio Aoqui Erika Sanchez Saez Joice Garcia Michele Rocha	

<u>CONECTANDO OS EIXOS: CAPACIDADES SÓCIO-ESTATAIS COMO SUPORTE NA SUSTENTAÇÃO DE RELAÇÕES OSCS, PODER PÚBLICO E ISP</u>	255
Patricia Maria E. Mendonça	

<u>SOBRE OS AUTORES</u>	260
-------------------------	-----

## APRESENTAÇÃO

Patricia Maria E. Mendonça  
Pedro Javier Aguerre Hughes  
Roberto Sanches Padula

O III Seminário Internacional MROSC, realizado entre os dias 31 de julho e 2 de agosto de 2024, em Brasília, marcou a comemoração dos dez anos da promulgação da Lei nº 13.019/2014, que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). O evento reuniu pesquisadores, gestores públicos, representantes de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e lideranças do campo para refletir sobre os avanços institucionais, os desafios persistentes e as perspectivas de fortalecimento das parcerias entre o Estado e a sociedade civil no Brasil. Inserido na agenda do G20 Social, o seminário também destacou a relevância das parcerias colaborativas para a promoção de agendas públicas transformadoras e para a consolidação de arranjos institucionais sustentáveis. A organização do evento esteve a cargo da Secretaria-Geral da Presidência da República, reafirmando o compromisso institucional com o fortalecimento da agenda política e jurídica associada ao MROSC.

A programação do seminário incluiu sessões temáticas de pesquisa, precedidas por uma chamada pública de artigos destinada à seleção de trabalhos para apresentação. O presente volume resulta da seleção e sistematização de parte dos trabalhos apresentados nas três sessões de pesquisa realizadas durante o evento, constituindo um

esforço de registro e difusão das reflexões acadêmicas e aplicadas produzidas nesse espaço de diálogo entre diferentes atores.

A Sessão 1, intitulada “Desafios e Dilemas da Filantropia”, realizada no segundo dia da programação, reuniu pesquisadores e representantes de iniciativas sociais para discutir o panorama contemporâneo da filantropia e do investimento social privado no Brasil, abordando seus dilemas, potencialidades e implicações para o fortalecimento das organizações da sociedade civil. A sessão foi coordenada por Fernando Nogueira, diretor executivo da Associação Brasileira de Captadores de Recursos (ABCR), e por Fábio Deboni, diretor de programa do CIAT.

A Sessão 2 concentrou-se na análise das condições concretas de atuação das OSCs, abordando tanto os recursos mobilizados quanto os resultados produzidos no âmbito de suas práticas cotidianas. As discussões evidenciaram desafios institucionais e operacionais enfrentados pelas organizações, ao mesmo tempo em que promoveram um espaço de reconhecimento e compartilhamento de experiências entre os participantes. A sessão foi coordenada por Andrea Ewerton, à época vinculada ao Ministério do Esporte (MEsp) e ao Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO).

A Sessão 3 teve como foco a análise da implementação das parcerias estabelecidas entre a Administração Pública e as OSCs nos diferentes níveis federativos, com ênfase nos aspectos institucionais e nas capacidades necessárias para sua efetivação. Participaram como debatedoras Candice Araújo, mestranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e conselheira do CONFOCO, e Paula Racanello Storto, mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), advogada e conselheira suplente do CONFOCO. Coube às debatedoras comentar os trabalhos apresentados, formular questionamentos e estimular reflexões críticas a partir das contribuições trazidas pelos autores.

A proposta de organizar os trabalhos apresentados no III Seminário Internacional MROSC em uma publicação insere-se no âmbito do projeto de pesquisa “Capacidades Estatais para a Implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Parcerias entre

OSCs e a Gestão Pública”, coordenado pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). O projeto integra a linha de fomento FAPESP PPPP – Programa de Pesquisa em Políticas Públicas, voltada à coprodução de conhecimentos com potencial de aplicação direta na formulação e aprimoramento de políticas públicas, por meio da colaboração entre pesquisadores, gestores públicos, representantes da sociedade civil e públicos diretamente envolvidos.

Participam ainda, como instituições colaboradoras, o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO), a Fundação Getulio Vargas (FGV), a University College Dublin e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), por meio do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS), formando uma rede institucional voltada à produção e à disseminação de conhecimento sobre governança colaborativa e parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

A presente publicação inicia com o prefácio de Eduardo Brasileiro, Diretor de Parcerias com a Sociedade Civil da Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas da Secretaria Geral da Presidência da República

Os trabalhos aqui reunidos passaram por processo de revisão e atualização por seus autores e foram organizados em dois blocos temáticos: (1) o MROSC e os desafios para sua implementação e (2) o investimento social privado e as organizações da sociedade civil. Os dois blocos temáticos são precedidos por textos introdutórios, que problematizam e estabelecem balizas para a apreciação dos respectivos capítulos.

O primeiro bloco teve texto introdutório a cargo de Igor Ribeiro Ferrer, ex-Coordenador de Parcerias da Secretaria-Geral da Presidência da República. A introdução da discussão do Bloco 2 foi feita por Bruna de Moraes Holanda (FGV EAESP e Instituto Pensi), com o texto intitulado “Investimento Social Privado e Capacidades Sócio-Estatais: disputas, institucionalização e agendas emergentes”.

O artigo que abre a primeira seção, “MROSC ou convênio: quando cada instrumento é utilizado nas parcerias do governo federal com as entidades sem fins lucrativos?” (Viotto, Quintino e De Menezes) investiga em que circunstâncias e a partir de quais fontes de recursos os convênios e os termos de fomento e de colaboração estão sendo utilizados pelo governo federal. Uma das constatações da pesquisa mostra que, mesmo após a instituição dos termos de fomento e de colaboração pelo MROSC, o convênio continua sendo um instrumento amplamente utilizado pelo governo federal para repassar recursos a organizações da sociedade civil (OSCs).

O segundo artigo apresenta e discute o perfil da distribuição de emendas parlamentares estaduais destinadas a Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Intitulado “Análise de emendas parlamentares para organizações da sociedade civil - OSCs - no Estado de São Paulo” e desenvolvido por Raíssa Cainã do Amaral Brito, discute a elevada concentração de recursos em poucas OSCs e a fraca correlação com os municípios de maior vulnerabilidade social, evidenciando o desafio da adoção de critérios técnicos transparentes que garantam maior equidade na alocação orçamentária.

Em seguida, o artigo “Dilemas e desafios da implementação do marco regulatório das organizações da sociedade civil na política de assistência social da cidade de São Paulo, Thyago Augusto de Carvalho analisa a implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na política de assistência social do município de São Paulo a partir de 2017, destacando tensões e conflitos a partir da constatação de que a regulamentação normativa do MROSC é insuficiente para assegurar sua efetividade.

No quarto artigo “O papel das organizações da sociedade civil na garantia do direito à moradia digna via assistência técnica para habitação de interesse social”, Balbim, Krause, Santiago, Formicki e Magalhães exploram o papel das Organizações da Sociedade Civil (OSC) na diversificação da política habitacional brasileira, via estratégias de melhorias habitacionais associadas à assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS), tendo as OSCs como ator-central de implementação com grande potencial de contribuição na garantia dos direitos constitucionais relacionados à habitação e à redução de desigualdades.

Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes e Nathalia Farah Marcondes Machado encerram a seção com o artigo “Da OSCIP ao MROSC: Evolução histórica e cenário atual” destacam o percurso acerca das mudanças regulatórias envolvendo as parcerias entre a administração pública e as OSCs, e as respostas que buscavam fornecer a desafios de criação, especificação acerca destes modelos de contratação, e aperfeiçoamentos em termos de uniformização, transparência, monitoramento e avaliação.

A Seção 2 inicia-se, após a introdução de Bruna de Moraes Holanda, com o artigo intitulado “Intermediários e centros de pesquisa em filantropia no Brasil: uma introdução”, de Marcello Giovanni Pocai Stella, que põe luz sobre os novos atores do ecossistema do terceiro setor brasileiro que surgiram e se consolidaram entre as décadas de 1990 e 2000: os intermediários filantrópicos ou assessores de filantropia e iniciativas de formação de núcleos de pesquisa em filantropia/terceiro setor. O artigo constata que, diferentemente dos centros de pesquisa, os intermediários filantrópicos consolidaram sua atuação e hoje são atores relevantes do ecossistema, enquanto a pesquisa em filantropia/terceiro setor procura avançar e se consolidar.

“Investimento social privado/filantropia institucionalizada e sua relação com organizações da sociedade civil: reflexões a partir do censo GIFE”, escrito por Patricia Kunrath Silva, analisa a relação entre o investimento social privado (ISP) e as organizações da sociedade civil, a partir de dados de uma pesquisa quantitativa intitulada Censo GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas). A pesquisa observa que, embora apoios emergenciais sejam mobilizados para chegar aos territórios por meio das OSC em momentos de crise, a longo prazo, essa estratégia não se sustenta como a mais praticada no setor, sendo superada pela execução de projetos próprios. Esta realidade enseja novas discussões sobre filantropia baseada em confiança e grantmaking, com o objetivo de fortalecer o repasse de recursos que apoie a sustentação e o fortalecimento de organizações plurais da sociedade civil.

Esta seção do livro termina com o artigo “Para onde vai o recurso: desafios, disputas e relações de poder no ISP, na filantropia e os

territórios periféricos” de Nildamara Theodoro Torres, Letícia Mendes Pereira, Gelson Henrique da Silva e Marcelle Decothe da Silva. Ele se debruça sobre as organizações políticas das periferias e as dinâmicas de circulação de recursos, refletindo sobre as relações de poder, os desafios e as disputas cotidianas que caracterizam as ações em seus territórios. Com isso, problematizam as complexas relações entre investidores sociais ou organizações doadoras e aqueles coletivos que surgem e atuam nas periferias do país, disputando cotidianamente espaços de poder com poucos ou nenhum recurso.

Por fim, os comentários finais apresentados na última sessão, de autoria de Patricia Mendonça, buscam estabelecer conexões analíticas entre os diferentes capítulos e o eixo conceitual que orienta o projeto de pesquisa que deu origem a esta publicação: o desenvolvimento de capacidades sócio-estatais, entendido como elemento central para o fortalecimento das parcerias entre Estado e sociedade civil e para a efetividade das políticas públicas implementadas por meio dessas relações.

Desejamos que, mais de 10 anos após a promulgação do MROSC, a presente produção contribua para as discussões sobre os desafios e os caminhos de futuro, bem como para a melhoria da governança e da gestão das parcerias com as OSCs, tanto por parte do poder público quanto por parte dos investidores sociais privados. Os trabalhos aqui reunidos trazem amplas, qualificadas evidências e análises para refletirmos sobre as Capacidades Sócio-Estatais como elementos que podem dar sustentação a estas melhorias e ao fortalecimento da agenda das parcerias e da sustentabilidade e da autonomia das OSCs.

## PREFÁCIO

### Eduardo Brasileiro

Um esforço de compreensão global do desenvolvimento de parcerias entre Estado e Sociedade no Brasil atual. Esse é o mote desta pesquisa agora publicada para todos/as os/as cidadãos/ãs e que cumpre o desafio de produzir um olhar macro-político para alcançar a particularidade de cada organização, porque o aspecto territorial de cada uma se une aos obstáculos comuns de construir projetos de transformação da realidade vivida.

No correr de 13 meses, o Grupo de Estudos de Parcerias e Colaborações Intersectoriais (GEPI) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) juntamente com a Secretaria-Geral da Presidência da República, executores deste projeto, financiado por meio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), estruturaram uma pesquisa que além de um esforço acadêmico também se afirma como um gesto político e institucional: compreender os desafios, limites e horizontes para um salto de qualidade política, econômica e cultural nas parcerias entre Estado e Sociedade Civil Organizada. Trata-se de um tempo que não é apenas cronológico, mas histórico — um intervalo em que se acumulam aprendizados, tensões e, sobretudo, possibilidades.

Sob a coordenação da Professora Patrícia Mendonça, e coproduzido pela equipe de pesquisadores de EACH/ USP, FGV, e PUC-SP, além de colaboradores da Diretoria de Parcerias e representantes do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO) e

de diversos núcleos de pesquisa, professores e pesquisadores, este trabalho coletivo ganha densidade e direção. É a expressão de uma comunidade de prática que pensa enquanto faz, e faz enquanto reflete, articula universidade, governo e sociedade em uma mesma tessitura de sentido.

Neste livro se assentam experiências de fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil com uma capacidade rara de leitura do tempo: retomam o ontem, iluminam o hoje e impulsionam o futuro da filantropia no Brasil. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) emerge, aqui, não apenas como um dispositivo jurídico, mas como fruto de uma luta histórica de décadas. Uma conquista que, ao mesmo tempo, carrega as marcas de sua interrupção — provocada por ciclos de desmonte (2016-2022) a nível federal e por uma ignorância persistente que insiste em não reconhecer o papel estratégico das organizações na produção de diagnósticos qualificados, na mobilização social, na construção de éticas públicas e na sofisticação de uma democracia verdadeiramente enraizada.

Os textos que compõem esta obra evidenciam, com rigor e sensibilidade, que a existência de um marco legal não garante, por si só, a efetividade das parcerias. Ao contrário, revelam que a implementação do MROSC exige capacidades sócio-estatais, burocracias criativas e arranjos colaborativos que ainda estão em construção no país.

Nos últimos três anos de reconstrução da agenda MROSC em nível federal, muitos passos foram dados de forma corajosa na recomposição da arquitetura participativa das organizações. Entre eles, destaca-se a instauração do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO), que se afirma como espaço estratégico de articulação institucional, incidência compartilhada e mobilização de agendas nacionais. Esse movimento permitiu oferecer às organizações um retrato mais nítido de si mesmas — um verdadeiro “estado das coisas” das OSCs no Brasil, com suas potências e fragilidades.

Neste período acentuaram-se também os estudos sobre a chamada criminalização burocrática, que atravessa o metabolismo político brasileiro e impõe entraves desproporcionais à atuação das

organizações. Desnudam-se os desafios de implementação da lei, especialmente na criação de CONFOCOs estaduais e municipais. Promoveram-se formações in loco, um seminário internacional e espaços de intercâmbio. Expandiu-se o debate sobre as fragilidades das isenções tributárias, em diálogo com a reforma tributária em curso (2024-2026). E, em parceria com diferentes órgãos, como o Ministério de Gestão e Inovação (MGI) avançaram programas de formação, com especial atenção às organizações da região Norte, historicamente sub financiadas e invisibilizadas suas particularidades.

No último ano deste ciclo de reconstrução, a Secretaria-Geral da Presidência da República assumiu o compromisso de escutar as organizações da sociedade civil em todo o país, o que levará ainda em 2026 uma escuta de mais de duas mil iniciativas. Esse processo qualificou diagnósticos já iniciados em regiões específicas e permitiu oferecer à rede um retrato mais amplo dos desafios institucionais, político-econômicos e de sustentabilidade que atravessam as organizações nos diversos territórios brasileiros.

Destarte este preâmbulo de ações que subsidiam o conjunto desta obra, o empenho dado por estes especialistas que também atuam no fortalecimento das OSCs, é um saber-experiência dos desafios culturais que prevalecem na burocracia estamental, é imersão sobre disfunções da democracia provocadas com o avanço do clientelismo político provocado pelas emendas parlamentares, os espaços de participação, como os CONFOCOs, emergem como instâncias fundamentais de sinergia entre Estado e Sociedade Civil. Para reorientação estratégica dos recursos, com vistas ao fortalecimento institucional e ao impacto territorial das políticas públicas.


A obra também se debruça sobre políticas setoriais fundamentais, como a assistência social e a habitação, evidenciando o papel central das OSCs na implementação de direitos. No campo da moradia, por exemplo, destaca-se o potencial das organizações na promoção da assistência técnica para habitação de interesse social, contribuindo diretamente para enfrentar desigualdades que atingem milhões de famílias brasileiras. Em paralelo, o debate sobre o investimento social privado revela um campo ambivalente: ao mesmo tempo em que produz capacidades e recursos, também reproduz assimetrias

históricas de poder, raça, gênero e território. Estamos, portanto, diante de uma obra que não apenas descreve um campo, mas convoca à sua transformação. Evidencia a necessidade de fortalecer a pesquisa nesta área, estimulando novos centros, agendas públicas e privadas, e ambientes permanentes de análise crítica sobre as implicações das parcerias entre o setor público e as organizações sem fins lucrativos.

Em suma, sem parcerias público-populares — em contraponto às lógicas restritivas das parcerias público-privadas —, organizadas a partir de uma ampla rede de participação social, o Brasil seguirá vulnerável a interrupções cíclicas de planejamento. Permanecerá distante de um projeto de país que nasce das comunidades, dos territórios e dos lares sistematicamente distanciados de políticas estruturantes.

A democracia enfrenta ameaças crescentes em um tempo em que deveríamos aprofundar sua experiência concreta, enraizada no chão da realidade onde as organizações produzem políticas e constroem sentido. Os interesses privados que capturam o orçamento público e estruturam grandes blocos de poder encontram, nas organizações da sociedade civil, um dos seus principais pontos de resistência.

Porque, as organizações da sociedade civil são mais do que instrumentos da ação organizada local. São espaços vivos de democratização da produção de pensamento econômico, cultural e social. Lugares onde se formulam políticas, se orientam projetos e, sobretudo, se reorganizam afetos coletivos — transformando indignação em ação, onde, apesar das adversidades e limitações, demonstram-se altamente capazes de construir políticas, e, acima de tudo, forjar esperança e horizonte.



## Sessão 1

## INTRODUÇÃO À SESSÃO 1:

### O MROSC E OS DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Igor Ribeiro Ferrer

A primeira seção deste livro tem como eixo central o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) como elemento estruturante das parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), tomando-o como fio condutor para compreender os desafios contemporâneos de implementação de políticas públicas por meio dessas relações. Ao reunir os cinco capítulos que a compõem, esta seção busca iluminar não apenas os avanços institucionais promovidos pelo MROSC, mas, sobretudo, as tensões, limitações e dilemas que ainda atravessam sua aplicação concreta no cotidiano da administração pública e das organizações parceiras.

Historicamente, as OSC desempenham papel central na efetivação de políticas públicas em áreas como assistência social, saúde, educação, cultura e habitação, seja por meio de parcerias com o poder público, seja a partir de suas próprias iniciativas. A título de exemplo, Carvalho (2026) demonstra que cerca de 94% dos serviços socioassistenciais são executados por OSC no município de São Paulo, enquanto apenas 6% são ofertados diretamente por unidades estatais. Esse dado revela uma característica estrutural do Estado brasileiro contemporâneo: a crescente dependência de arranjos colaborativos com a sociedade civil para a implementação de direitos e a provisão de serviços públicos. Através das parcerias, permite-se a ampliação da capilaridade e da capacidade de oferta das ações estatais, bem como sua adaptabilidade ao público-alvo (Brasil, 2025).

Para compreender como essas parcerias se estruturam, é

necessário olhar para o arcabouço jurídico que as regula. Ao longo das últimas décadas, diferentes regimes normativos foram sendo construídos para disciplinar a relação entre Estado e entidades sem fins lucrativos. O Decreto-Lei nº 200/1967 e, posteriormente, a Lei de Licitações, Lei nº 8.666/1993 consolidaram o convênio como principal instrumento de formalização dessas relações.

Na sequência, as Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999 introduziram novos arranjos institucionais, com a criação dos contratos de gestão com as Organizações Sociais (OS) e dos termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), ampliando as possibilidades de cooperação.

Apesar desses avanços, a multiplicidade de regimes e a inadequação dos instrumentos existentes às especificidades das OSC geraram um ambiente de insegurança jurídica, marcado por regras fragmentadas, mudanças frequentes e dificuldades operacionais tanto para gestores públicos quanto para as próprias organizações (Lopes; Santos; Xavier, 2014). Esse cenário foi intensificado pelo aumento do volume de recursos transferidos e pela crescente visibilidade das parcerias, especialmente após a segunda CPI das ONGs, que reforçou a necessidade de maior transparência, controle e padronização dessas relações.

É nesse contexto que emerge o MROSC (Lei nº 13.019/2014), como resposta institucional a uma demanda histórica por maior clareza normativa, segurança jurídica e fortalecimento das parcerias. Mais do que criar novos instrumentos, como os termos de fomento, colaboração e acordo de cooperação, o MROSC inaugura um novo paradigma, ao estabelecer regras próprias, mais adequadas à realidade das OSC, promovendo transparência, participação social e uniformização de procedimentos em âmbito nacional (Lopes; Santos; Xavier, 2014).

Contudo, como evidenciam os capítulos desta seção, a existência de um marco legal não garante, por si só, sua efetividade. A implementação do MROSC revela um campo complexo, no qual convivem avanços institucionais e desafios persistentes, exigindo capacidades sócio-estatais ainda em construção.

Os capítulos que compõem esta seção oferecem um olhar articulado sobre diferentes dimensões desses desafios, passando por análises da implementação do MROSC a nível federal, estadual e municipal, com especial destaque para a efetivação de parcerias a partir de emendas parlamentares. Como casos específicos, podemos conhecer a implementação do MROSC a partir da política de assistência social, bem como compreender o papel das OSC nas políticas de assistência técnica de habitação de interesse social.

O Capítulo 1 – “MROSC ou Convênio: Quando cada instrumento é utilizado nas parcerias do Governo Federal com as entidades sem fins lucrativos”, de Aline Viotto, Laura Arantes Quintino e Laryssa de Menezes, demonstra como a transição do convênio para os instrumentos do MROSC reflete um processo de amadurecimento institucional da administração pública, ao criar regras mais adequadas às especificidades das OSC. As autoras destacam avanços relevantes — como a possibilidade de custeio das equipes envolvidas nas parcerias e a não exigência de contrapartida financeira — e evidenciam a expansão do uso dos instrumentos do MROSC, especialmente dos termos de fomento nos últimos anos. Ao mesmo tempo, destacam a continuidade do uso de convênios em transferências de maior volume, e, por fim, refletem que a mudança de instrumentos não foi suficiente para alterar padrões estruturais, como a concentração regional dos recursos e a forte dependência de emendas parlamentares na viabilização das parcerias, principalmente dos termos de fomento.

No Capítulo 2 - “Análise das emendas parlamentares para OSC no estado de São Paulo”, Raíssa Cainã do Amaral Brito se debruça sobre as parcerias do estado com o maior orçamento, buscando compreender qual o principal tipo de emenda destinado às OSC, o porte das organizações que as recebem, bem como os territórios de investimento. Em sua análise, Brito demonstra que a distribuição de recursos segue padrões concentrados, favorecendo determinadas organizações e territórios. A autora evidencia que uma parcela expressiva dos recursos se concentra em um número reduzido de OSC, indicando baixa equidade na alocação e sugerindo que o modelo vigente tende mais a reproduzir do que a corrigir desigualdades estruturais.

O Capítulo 3 – “Dilemas e desafios da implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na política de assistência social da cidade de São Paulo”, de Thyago Augusto de Carvalho, evidencia que a efetividade do MROSC está diretamente relacionada às condições concretas de sua implementação. Passamos aqui para uma análise da implementação do MROSC no nível municipal. Ao analisar a política de assistência social no município de São Paulo, o autor demonstra a centralidade das OSC na execução dos serviços e destaca os impactos dessa dinâmica sobre a organização do trabalho nas unidades públicas. Em especial, chama atenção para a sobrecarga dos assistentes sociais, que passam a assumir funções de gestão das parcerias, muitas vezes extrapolando suas atribuições técnicas. Segundo o autor, este fator tem o potencial de alterar o equilíbrio entre atividades administrativas e o trabalho social propriamente dito.

No Capítulo 4 - “O papel das Organizações da Sociedade Civil na garantia do direito à moradia digna via assistência técnica para habitação de interesse social”, de Renato Balbim, Cleandro Krause, Cristine Santiago, Guilherme Formicki e Amanda Magalhães, passamos à implementação de políticas relacionadas à moradia digna e somos apresentados aos desafios referentes à identificação, classificação e distribuição das organizações que executam essas políticas nos territórios. Os autores demonstram que a atuação no campo da habitação de interesse social ainda apresenta forte concentração regional e apontam a necessidade de aprimorar os sistemas de informação e integração de bases de dados para qualificar o planejamento e a implementação destas políticas públicas.

Por fim, no Capítulo 5 - “Da OSCIP ao MROSC: evolução histórica e cenário atual”, de Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes e Nathalia Farah Marcondes Machado, voltamos para um olhar geral sobre a regulamentação das parcerias. As autoras apresentam a evolução dos regimes jurídicos, com especial destaque para a Lei das OSCIPs e o MROSC, evidenciando como a Lei nº 13.019/14 buscou superar lacunas anteriores e conferir maior segurança jurídica às relações entre Estado e OSC. Lopes e Machado destacam avanços institucionais importantes garantidos pelo MROSC, como

a obrigatoriedade do chamamento público, o fortalecimento da transparência e a definição mais clara de responsabilidades. Ademais, apresentam as principais alterações trazidas pelo MROSC na Lei das OSCIPs, à exemplo da inclusão de nova hipótese para qualificação e da criação de exigência de no mínimo 3 anos de constituição e funcionamento regular. Por fim, as autoras destacam os casos em que a qualificação de OSCIP ainda é necessária para celebração de parcerias ou acesso a determinados benefícios, como no caso da oferta de microcréditos e para a gestão de unidades de conservação.

Em conjunto, os capítulos desta seção evidenciam que a implementação do MROSC não se resume à existência de um marco legal mais adequado, mas depende diretamente da capacidade do Estado de organizá-lo, operacionalizá-lo e sustentá-lo no cotidiano das políticas públicas. Os achados apresentados pelos autores apontam, de forma convergente, para a centralidade das capacidades estatais nesse processo.

Nesse sentido, os estudos revelam que limitações institucionais, como a ausência de critérios equitativos na alocação de recursos (Brito, 2026), a persistência de padrões históricos de concentração regional na execução das parcerias (Viotto; Quintino; Menezes, 2026) ou a fragilidade dos sistemas de informação e planejamento (Balbim et al., 2026), impactam diretamente a efetividade das parcerias. De forma ainda mais concreta, o caso analisado por Carvalho (2026) nos serviços socioassistenciais ilustra como a insuficiência de capacidades administrativas e organizacionais pode gerar distorções relevantes na implementação das parcerias: a sobrecarga dos assistentes sociais, transformados na prática em gestores de parcerias, evidencia um desalinhamento entre o desenho normativo do MROSC e as condições reais de sua execução.

Assim, a seção reforça que o MROSC deve ser compreendido não apenas como um regramento jurídico, mas como parte de um arranjo institucional mais amplo, que exige coordenação, qualificação técnica, capacidade de gestão e mecanismos adequados de governança. É nesse entrelaçamento entre normas, capacidades e práticas que se define a qualidade das parcerias entre o Estado e

as OSC — e, em última instância, a própria capacidade do Estado brasileiro de implementar políticas públicas de forma democrática, eficiente e orientada à redução das desigualdades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Manual MROSC: do planejamento à prestação de contas. Brasília, DF: Governo Federal, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/manual-mrosc-do-planejamento-a-prestacao-de-contas>. Acesso em: 09 abr. 2026.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; XAVIER, Iara Rolnik (orgs.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014**. Brasília: Governo Federal, 2014.

## CAPÍTULO 1

# MROSC OU CONVÊNIO: QUANDO CADA INSTRUMENTO É UTILIZADO NAS PARCERIAS DO GOVERNO FEDERAL COM AS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS?

Aline Viotto

Laura Arantes Quintino

Laryssa de Menezes

### 1. INTRODUÇÃO

As entidades sem fins lucrativos – chamadas também de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) [1] - possuem extrema relevância no apoio ao Estado para a persecução e o atendimento do interesse público. As parcerias celebradas entre o poder público e as OSCs, por exemplo, contribuem para a garantia do bem-estar social ao buscarem assegurar à população os direitos sociais consagrados pela Constituição Federal de 1988 (CRFB/88).

Essas parcerias são realidade no Brasil há diversas décadas, sendo produzido um aparato normativo diverso para reger e viabilizar a transferência de recursos públicos para as OSCs. Assim, vários instrumentos jurídicos foram produzidos para formalizar as parcerias, que coexistem e podem ser utilizados pelas diferentes esferas governamentais. Dentre eles, o convênio é muito utilizado pela administração pública federal para a transferência de recursos às OSCs, apesar de dois outros instrumentos terem sido criados recentemente pela Lei Federal nº 13.019/14 - o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), o termo de colaboração e o termo de fomento.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo compreender como os convênios e os termos consagrados no MROSC estão sendo utilizados pelo governo federal. Pretende-se analisar, especificamente,

em quais condições o convênio ainda é um instrumento utilizado pelo governo federal para repassar recursos às OSCs, mesmo após a criação dos termos de colaboração e de fomento, que visavam substituí-lo.

No item seguinte, apresentamos um panorama dos instrumentos jurídicos existentes para a celebração de parcerias entre o poder público e as OSCs e uma explicação mais detalhada sobre os três instrumentos que são objeto deste estudo. Será esclarecido o que são esses instrumentos, quais as justificativas para a sua criação e por qual razão seriam, ou não, adequados para reger a transferência de recursos para as OSCs.

Em seguida, fizemos uma análise comparativa dos dados públicos sobre as parcerias celebradas entre a administração pública federal e as OSCs. Essa análise é baseada nos dados disponíveis sobre as transferências voluntárias de recursos da União para entidades sem fins lucrativos, realizadas por meio de convênio, termo de fomento e termo de colaboração no período entre 2016 – quando foi publicado o decreto federal que regulamenta a aplicação do MROSC – e 2023. Os dados públicos utilizados são aqueles disponíveis no sítio eletrônico do TransfereGov.Br.

A análise compreende, em linhas gerais, o número de instrumentos celebrados ao longo do recorte temporal estabelecido, o volume de recursos transacionados, a origem desses recursos, os órgãos públicos concedentes que mais celebram parcerias e que mais distribuem recursos, bem como a distribuição das parcerias e dos recursos transferidos por regiões geográficas em que estão localizadas as OSCs. Quanto ao volume de recursos, cabe pontuar que foram considerados os dados relativos ao valor global das parcerias celebradas em cada ano.

Por fim, a partir da comparação dos resultados, são formuladas as hipóteses explicativas das circunstâncias em que os convênios ainda são priorizados para a realização das parcerias entre a administração pública federal e as OSCs.

## 2.PANORAMA DAS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E AS OSCS

### 2.1 A coexistência de regimes jurídicos aplicáveis

As parcerias entre a administração pública e as OSCs são consideradas um instrumento relevante de participação social na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas desde a Constituição Federal de 1988. Consolidando-se como uma forma de participação social, essas parcerias contribuem para aumentar a legitimidade e a percepção democrática de ações e projetos da administração pública em diversas áreas.

São exemplos do reconhecimento constitucional da importância dessa participação a política de assistência social, que indica que a coordenação e a execução das ações serão descentralizadas às esferas estadual e municipal e se estenderão à atuação de “entidades beneficentes e de assistência social (art. 204, I); as ações e os serviços públicos de saúde (art. 197, 198 e 199) e de educação (art. 205), nas quais há previsão expressa da participação da sociedade; a proteção ao patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º); a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), entre outras políticas” (LOPES, 2013, p. 9).

As OSCs são capazes de atuar de forma complementar à administração pública, possuindo uma relação de confiança e um conhecimento mais apurado da realidade de locais onde nem sempre há presença dos serviços e bens públicos para a população - “características trunfos para execução de atividades ou projetos voltados para a melhoria das realidades locais e para formulação ou aprimoramento de políticas” (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2024, n.p.). Por esse motivo, já foi apontado por Lopez e Bueno (2012) uma tendência de crescimento no volume das transferências de recursos públicos federais às OSCs na análise de dados entre 1999 e 2010.

Ao longo dos anos, surgiram também diferentes regimes jurídicos para administrar essas parcerias. Em nível federal, são exemplos a Lei nº 91/35 (Lei do Título de Utilidade Pública

Federal), a Lei 9.637/98 (Lei das Organizações Sociais), a Lei 9.790/99 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), a Lei 8.666/93 (antiga Lei de Licitações) ao instituir a figura dos convênios com a administração pública e, finalmente, a Lei nº 13.019/14 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC). Hoje, com exceção da Lei do Título de Utilidade Pública Federal, todos esses regimes coexistem, ainda que com alterações. Assim, existem diferentes instrumentos jurídicos previstos em lei para a formalização específica dessas parcerias, como demonstra a Tabela 1.[2]

**Tabela 1 - Quadro geral de instrumentos jurídicos para parcerias entre Administração Pública e OSCs**

<b>Instrumento jurídico</b>	<b>Objeto</b>	<b>Processo de contratação</b>	<b>Há transferência de recursos financeiros?</b>	<b>Fundamentação legal</b>
<b>Contrato de gestão</b>	Parceria para fomento e execução de atividades relativas às áreas de atuação de uma Organização Social (OS).	Dispensa de licitação.	Sim.	- Lei nº 9.637/98 - Decreto nº 9.190/17
<b>Termo de parceria</b>	Formação de vínculo de cooperação para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas na Lei, exclusivo para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).	Licitação ou concurso de projetos.	Sim.	- Lei nº 9.790/99 - Decreto nº 3.100/99
<b>Convênio</b>	Execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.	Procedimento simplificado.	Sim.	- Lei nº 14.133/21 (art. 184) - Decreto nº 11.531/23
<b>Termo de colaboração</b>	Consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela Administração Pública Federal.	Chamamento público.	Sim.	- Lei nº 13.019/14 - Decreto nº 8.726/16
<b>Termo de fomento</b>	Consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela OSC.	Chamamento público.	Sim.	- Lei nº 13.019/14 - Decreto nº 8.726/16
<b>Acordo de cooperação</b>	Consecução de finalidades de interesse público e recíproco.	Dispensa de chamamento público.	Não.	- Lei nº 13.019/14 - Decreto nº 8.726/16

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Cada um desses instrumentos jurídicos é regrado por um regime específico, que estabelece como deve ser o processo de seleção das OSCs, cláusulas essenciais dos contratos, possibilidade de repasse de recursos públicos, forma de utilização dos recursos e de prestação de contas, medidas de transparência, entre outros assuntos. No entanto, a coexistência de diferentes regimes jurídicos frequentemente gera dúvidas e dificuldades para as OSCs na proposição, negociação e execução de parcerias com a administração pública federal.

Neste artigo, optamos por focar a análise em três instrumentos jurídicos: o convênio, o termo de colaboração e o termo de fomento, com o intuito de compreender como eles estão sendo utilizados pelo governo federal nas parcerias com as OSCs que envolvem transferência de recursos financeiros. Nesse sentido, os próximos itens desta seção apresentam e diferenciam os regimes jurídicos de cada um desses instrumentos.

## **2.2 Convênio: do geral ao específico**

O convênio foi introduzido no ordenamento jurídico pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, mas é por meio da Lei nº 8.666/93, antiga Lei de Licitações, que o instrumento ganha maior relevância. O objetivo principal da Lei nº 8.666/93 era estabelecer as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nesse sentido, era apenas o art. 116 da Lei nº 8.666/93 que determinava a aplicação dessa lei aos convênios, assim como aos acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres que fossem celebrados por órgãos e entidades da administração pública, definindo poucos aspectos sobre o uso dos convênios. As principais diretrizes estavam relacionadas ao plano de trabalho, que deve ser proposto pela organização interessada, contendo o objeto do convênio, as metas a serem atingidas, as etapas de execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros e o cronograma de desembolso, entre outras informações obrigatórias.

Apesar de mencionar “organização interessada”, não havia previsões específicas na Lei 8.666/93 sobre quais organizações privadas poderiam celebrar os convênios, nem sobre quais os procedimentos

específicos de celebração, acompanhamento e prestação de contas das parcerias. A regulamentação de alguns desses pontos ocorreu de duas formas distintas, no âmbito infralegal, por meio de decretos e portarias, e pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Estas últimas, por terem prazo de vigência previamente estabelecido – um ano – geram insegurança jurídica para as parcerias não só em razão do limite da vigência, mas também pela modificação das regras com certa frequência. (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014, p. 70)

Um dos primeiros Decretos Federais que mencionou a celebração dos convênios após a Lei nº 8.666/93 foi o Decreto nº 1.819/96, que tratava especificamente da utilização dos convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres como os meios para a realização de transferências de recursos da União para Estados, Distrito Federal ou Municípios. Ou seja, a utilização principal do instrumento seria a formalização de parcerias entre órgãos e entidades da própria administração pública e não entre estes e as entidades privadas sem fins lucrativos.

No âmbito infralegal, a possibilidade de celebração de convênio com entidades sem fins lucrativos é mencionada no Decreto nº 6.170/07. Neste Decreto, não existia qualquer limitação de objeto e de valor para a celebração dos convênios com as entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, ele poderia ser utilizado para essas parcerias de forma geral. Contudo, existiam vedações quanto à composição e à conduta dessas entidades, por exemplo, caso tivessem como dirigentes membros do Poder Público ou pessoas com parentesco com determinados agentes públicos.

Além disso, o Decreto também explicava os procedimentos necessários para a celebração do convênio, desde o cadastro das entidades sem fins lucrativos no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias - SICONV- até quem deveria assinar o convênio do lado da administração pública, quais os documentos a serem apresentados pelas entidades privadas e as formas de prestação de contas.

Hoje, nem a Lei nº 8.666/93, nem o Decreto nº 6.170/2007 estão vigentes. O art. 116 da Lei nº 8.666/93 foi substituído, com algumas alterações, pelo art. 184 da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações), e o Decreto nº 6.170/07 foi substituído pelo Decreto nº 11.531/23.

Com as novas regras, o convênio passou do uso geral ao uso específico, deixando de ser admitido para a celebração de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, exceto nas parcerias com os serviços sociais autônomos e nas transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo critérios observados pelo Ministério da Saúde (art. 5º, inciso V).

Além disso, determinações de valor mínimo, que antes eram válidas apenas para os convênios celebrados entre órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, passaram a ser válidas também para os convênios celebrados entre estas e as entidades privadas sem fins lucrativos. Ou seja, todo convênio deve ter o valor mínimo de R\$ 400.000,00 para a execução de obras e de R\$200.000,00 para os demais objetos. As demais restrições sobre as entidades privadas sem fins lucrativos, já previstas no Decreto de 2007, foram mantidas.

Essa mudança recente, que decorre da promulgação do MROSC, é a materialização do diagnóstico de que os convênios não são os instrumentos jurídicos adequados para reger as parcerias entre a administração pública e as OSCs. Em primeiro lugar, os convênios eram “uma forma antiga utilizada para transferências públicas, com vistas à realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos que busquem o interesse de ambas as partes em regime de mútua cooperação.” (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014, p. 70) Assim, apesar de sua ampla utilização, sua finalidade original não tinha relação com a formalização das parcerias da administração pública com as entidades privadas sem fins lucrativos e o instrumento não está adequado à especificidade dessas parcerias. Em segundo lugar, a regulamentação dos convênios exclusivamente no âmbito infralegal gera certa insegurança jurídica, com ampla possibilidade de alteração das regras a serem seguidas, o que pode levar à resistência dos gestores públicos em utilizar esse instrumento.

## 2.3 Termos de colaboração e de fomento

Os termos de colaboração e de fomento foram instituídos pela Lei 13.019/14 (MROSC), sendo os instrumentos jurídicos adequados para formalizar as parcerias entre OSCs e poder público para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco mediante a transferência de recursos financeiros.

A edição do MROSC ocorreu em um contexto amplo, no qual o Governo Federal capitaneou, em diálogo com as OSCs, uma agenda de promoção de melhorias normativas e institucionais a fim de fortalecer a sociedade civil brasileira (Lopes; Santos; Xavier, 2014). Em grande parte, o regime jurídico proposto pelo MROSC surgiu para endereçar as deficiências identificadas nos instrumentos e regras existentes, em especial, no convênio.

Assim, o novo regime jurídico é aplicável às parcerias formalizadas para a execução de atividades ou projetos de interesse público pelas OSCs com qualquer ente federativo, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo resguardada a autonomia dos entes para regulamentar a aplicação da lei no âmbito de sua competência. No âmbito federal, a Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 8.726/16, que, recentemente, foi aprimorado pelo Decreto nº 11.948/24.

As regras estabelecidas orientam como deve ser o processo de seleção das OSCs pelo poder público, a elaboração dos planos de trabalho, a aplicação dos recursos das parcerias e quais despesas podem ser custeadas, a prestação de contas a ser realizada pelas OSCs, a implementação de medidas de transparência, quais as obrigações dos gestores públicos e quais as sanções aplicáveis às OSCs em caso de descumprimento das regras.

Como instrumentos jurídicos adequados para viabilizar essas parcerias, surgiram não apenas o termo de colaboração e o termo de fomento, que serão o objeto de análise deste artigo, mas também o acordo de cooperação. Este último é o instrumento adequado para parcerias que não envolvem o repasse de recursos públicos para as OSCs, enquanto nos outros dois, necessariamente, o poder público transfere recursos para as entidades. Contudo, os termos de colaboração e de fomento diferem quanto a quem toma a iniciativa de propor a parceria. No caso do termo de colaboração, a parceria é proposta pelo poder público; já no termo de fomento, a iniciativa da parceria é da OSC.

A relevância do MROSC, é claro, é maior que a simples criação de novos instrumentos jurídicos. A Lei nº 13.019/14 trouxe diversos avanços no regime jurídico dos convênios [3]. O primeiro deles é que a criação do MROSC tinha como finalidade, desde o princípio, adequar-se exclusivamente às parcerias entre entidades sem fins lucrativos e a administração pública, o que o tornou mais adaptado às especificidades das OSCs. A previsão expressa da possibilidade de pagamento da equipe de trabalho envolvida na parceria com recursos públicos, o que nunca foi claramente estabelecido para o convênio [4], é um exemplo dessa adaptação. Dessa forma, podem ser pagos com recursos da parceria tanto as pessoas que possuem vínculo trabalhista com as OSCs, como os dirigentes e mesmo alguns terceiros contratados, o que, formalmente, significa a possibilidade de terceirização parcial ou total dos serviços. Essa flexibilidade é importante porque não é razoável exigir que as OSCs possuam mão de obra própria para executar a totalidade das ações dos projetos, especialmente considerando a pluralidade de projetos e perfis das OSCs. Outro exemplo está relacionado à contrapartida exigida para a celebração das parcerias. No caso do convênio, as regras sobre a contrapartida passaram por diversas modificações, variando entre ser obrigatória e facultativa para as OSCs em geral (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014, p. 74). Diferentemente, considerando a realidade das entidades sem fins lucrativos, o MROSC veda expressamente a exigência de contrapartida financeira, permitindo apenas a possibilidade de estabelecer contrapartida de bens e serviços (art. 34, §1º).

Além de estar mais adaptado às especificidades das OSCs, o MROSC proporciona maior segurança jurídica do que o convênio, tanto para as OSCs quanto para os gestores públicos. Isso ocorre porque as regras que regem a parceria são mais detalhadas e constam na própria lei – e não no âmbito infralegal – o que promoveu a uniformização das normas aplicáveis. Um exemplo nesse sentido é em relação às regras sobre prestação de contas. No caso do convênio, as LDOs federais geraram mudanças nas regras ao longo dos anos, variando entre períodos em que era e em que não era exigida a entrega de prestação de contas pelas OSCs (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014). O MROSC, por sua vez, tem um capítulo específico para tratar do assunto, que detalha quais documentos devem ser entregues e

orienta como o gestor deve analisar tais documentos. Um segundo exemplo é quanto à exigência de tempo de existência da OSC para poder celebrar a parceria, que já teve prazo definido de cinco anos e, posteriormente, de três anos para formalização de convênio. A exigência de tempo de existência da OSC foi disciplinada em lei pelo MROSC, sendo requerido um mínimo de um, dois ou três anos para os Municípios, Estados ou Distrito Federal e União, respectivamente (art. 33, inciso V, alínea “a”). Vale ressaltar que, por ser uma legislação nacional, a Lei nº 13.019/14 se aplica a todos os entes federativos, promovendo uniformidade das regras nas parcerias também no âmbito territorial.

Há ainda mais um avanço importante do MROSC: a transparência e a participação social. A Lei nº 13.019/14 tem uma seção específica destinada à transparência, passando a exigir a publicidade das parcerias tanto pela administração pública quanto pelas OSCs. Já a participação social é expressa pela possibilidade de criação de conselhos de fomento e colaboração, com composição paritária do poder público e de representantes das OSCs, e competentes para propor políticas para o fortalecimento das parcerias.

A substituição do regime de convênios pelos instrumentos do MROSC também é entendida como adequada pelos próprios membros da OSCs, por diferentes motivos. Em entrevistas conduzidas com alguns dos representantes de OSCs, há falas no sentido de que o convênio “não era o instrumento correto. Na realidade, tinha sido pensado para regular interações entre órgãos da própria administração pública” ou de que o MROSC “é uma tentativa de sair da confusão com o setor público causada pelos convênios”. (GONÇALVES DE SOUZA; DE OLIVEIRA, 2020, pp. 102 e 103) Também há considerações específicas de representantes de OSCs que ainda estão inseridas no regime jurídico dos convênios e afirmaram que “preferiria que as parcerias fossem celebradas via MROSC, pela eficácia dos seus mecanismos de monitoramento.” (GONÇALVES DE SOUZA; DE OLIVEIRA, 2020, p. 113)

Já na percepção de gestores públicos, a maioria indica que o MROSC surgiu como uma forma de uniformizar e detalhar questões que geravam dúvidas para a realização de parcerias entre OSCs e administração pública, ou mesmo que suscitavam questionamentos

de órgãos de controle, aumentando a segurança jurídica das parcerias em comparação com o regime de convênios. (MENDONÇA; LEICHSENRING, 2020) Muitas vezes, a insegurança jurídica dos convênios - seja por não serem específicos para a atuação das OSCs, seja por terem a maior parte da sua regulamentação em normas infralegais e esparsas - gera um receio em gestores públicos que os impede de efetivamente celebrar parcerias com as OSCs, ainda que tais parcerias possam gerar efeitos muito positivos para a administração pública.

### **3. O USO DO CONVÊNIO E DOS TERMOS PREVISTOS NO MROSC PARA FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS PELO GOVERNO FEDERAL**

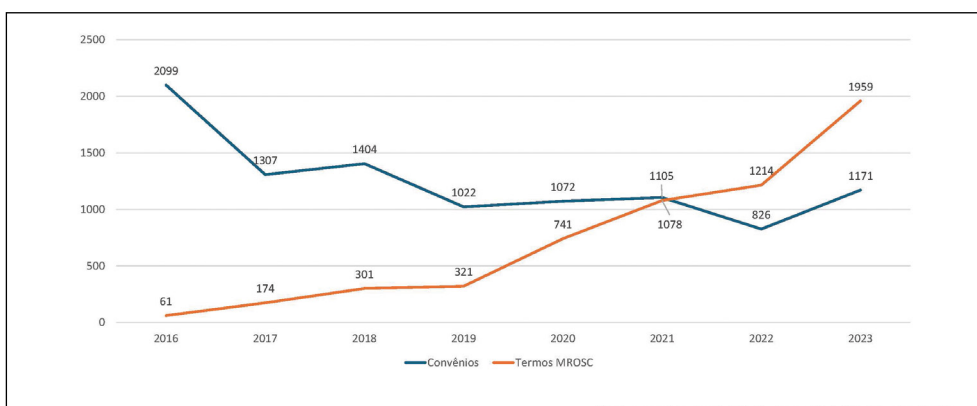
De acordo com a análise dos dados disponíveis no TransfereGov, entre 2016 e 2023, o governo federal celebrou uma média de 1.980 instrumentos de parceria com OSCs por ano, por meio da formalização de convênios e de termos de fomento e de colaboração [5]. Neste artigo, são apresentadas algumas das principais conclusões sobre a distribuição desses instrumentos ao longo dos anos no Brasil.

O ano de 2023 foi marcado como o ano com maior quantidade de contratação de OSCs por meio desses instrumentos (cerca de 3,1 mil), enquanto o ano de 2019 como o de menor quantidade de contratação de OSC (cerca de 1,3 mil). A região Sudeste, que concentra grande parte do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, encontra-se em primeiro lugar, sendo responsável por aproximadamente metade da média de instrumentos celebrados ao ano. Inclusive, a soma de todas as médias de instrumentos celebrados nas demais regiões do país pouco ultrapassa a média anual da região Sudeste [6].

É possível constatar também a tendência de crescimento constante no uso dos termos consagrados pelo MROSC, em detrimento de uma queda progressiva no uso de convênios – apesar de, ainda, não haver discrepância nítida no uso de um ou de outro. Por meio da análise do Gráfico 1, é possível notar que os termos previstos no MROSC foram celebrados em 2023 em uma proporção trinta vezes maior se comparada com o ano de 2016. Por sua vez, detecta-se uma queda de 44% no uso de convênios entre 2016 e 2023. O aumento do número de formalizações

de instrumentos do MROSC ao longo dos anos pode indicar que, com o acúmulo de experiências de uso desses instrumentos, houve um aprendizado da administração federal. Assim, experiências positivas de implementação do MROSC podem ter incentivado o uso maior do seu regime jurídico, passando a substituir o convênio.

**Gráfico 1 – Quantidade de instrumentos celebrados: convênios vs. termos MROSC**



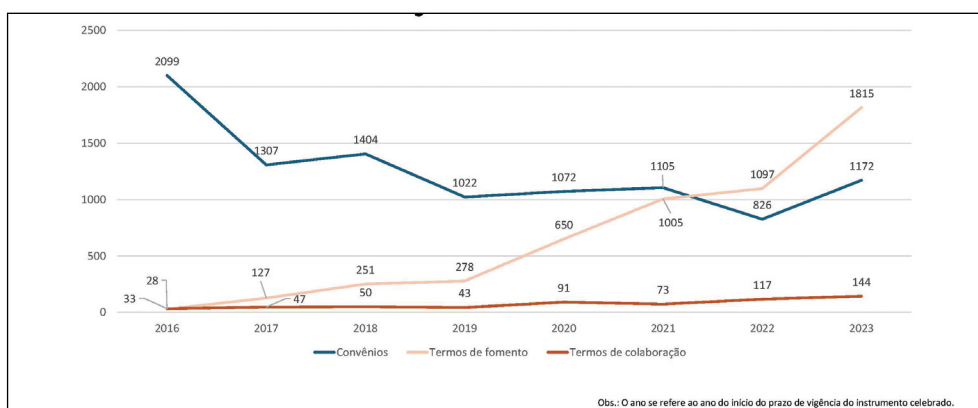
Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov.

Nota: Os anos previstos no eixo horizontal se referem ao ano do início da vigência do instrumento celebrado.

Em uma análise mais detalhada, é possível visualizar que o crescimento do uso dos termos do MROSC está relacionado ao aumento do número de termos de fomento celebrados, conforme exibido no Gráfico 2. Como mencionado, enquanto os termos de colaboração são responsáveis por formalizar as parcerias propostas pela administração pública, os termos de fomento formalizam essas parcerias quando a proposta advém da OSC. Assim, uma possível explicação para o aumento do uso dos instrumentos do MROSC seria em razão do estímulo promovido pelas OSCs ao proporem parcerias com a administração federal. Porém, seria necessária uma análise mais detalhada para compreender como a administração pública federal tem entendido o que significa a proposta ser feita pelas OSCs, e não ter partido do poder público. Também é possível que, nem sempre, a nomenclatura dos instrumentos seja

escolhida em conformidade com o que está previsto em lei. Primeiro, em razão da ausência de efeitos práticos decorrentes do uso de um tipo de termo ou de outro (independentemente de quem teve a iniciativa, os instrumentos deverão adotar as mesmas cláusulas essenciais). Segundo, em razão de ainda persistir um certo desconhecimento técnico das diferenças entre o termo de colaboração e fomento.

**Gráfico 2 – Quantidade de instrumentos celebrados: convênios vs. termos de fomento vs. termos de colaboração**



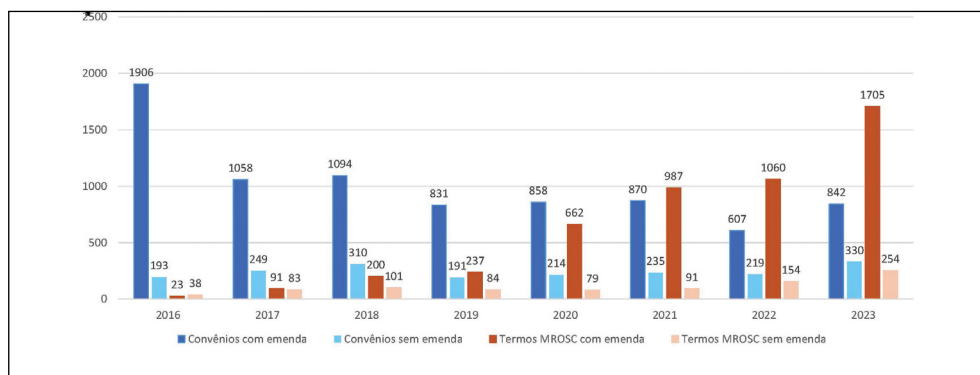
Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov. Notas: Os anos previstos no eixo horizontal se referem ao ano do início da vigência do instrumento celebrado.

Ainda no detalhamento da quantidade de termos celebrados, foi feito um levantamento dos casos em que as parcerias celebradas pelo governo federal com as OSCs envolvem a execução de emenda parlamentar [7], apresentado no Gráfico 3. Em geral, ao longo dos anos, a maioria dos convênios e dos termos do MROSC celebrados implicou a execução de emenda parlamentar. Os convênios que não envolvem execução de emenda parlamentar são praticamente estáveis no período analisado, sendo que a variação na redução do número de convênios celebrados está concentrada naqueles em que há execução de emenda parlamentar. Concomitantemente, houve um aumento expressivo no número de termos do MROSC que envolvem a execução de emenda parlamentar. Ou seja, a execução

de emendas parlamentares pelo governo federal deixou de ser prioritariamente executada via convênio para ser executada via termo de fomento, se considerarmos os dados dos gráficos 2 e 3. Ainda, é possível que exista um entendimento da administração pública de que as parcerias em que há execução de emenda parlamentar são realizadas não por iniciativa do próprio governo federal, que não possui ingerência sobre o orçamento impositivo, por isso o uso mais expressivo do termo de fomento.

Portanto, pelos dados analisados, percebe-se que as emendas parlamentares fomentam o uso dos instrumentos do MROSC. Não sabemos ao certo o motivo dessa preferência por executar emendas parlamentares via MROSC, mas uma hipótese possível é a possibilidade expressa na lei de se celebrar termos de colaboração e fomento com recursos decorrentes de emendas parlamentares sem chamamento público [8]. Ou seja, a legislação, de certa forma, prevê procedimentos que simplificam a formalização das parcerias.

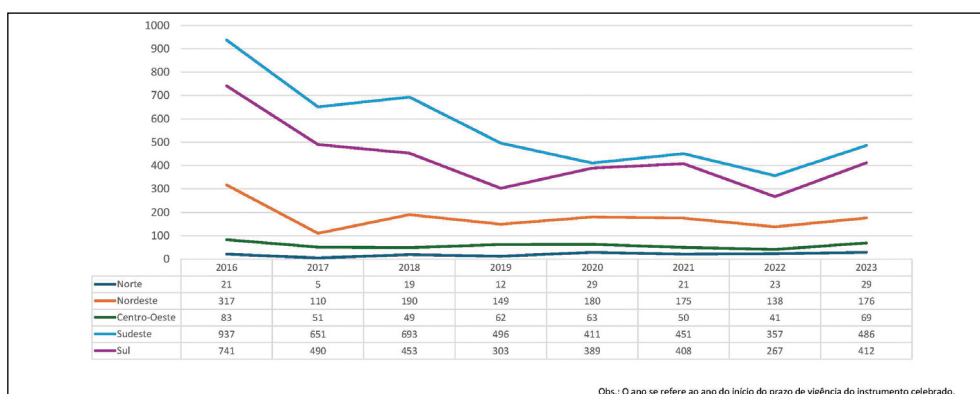
**Gráfico 3 – Quantidade de instrumentos celebrados com o uso de emendas parlamentares**



Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov.

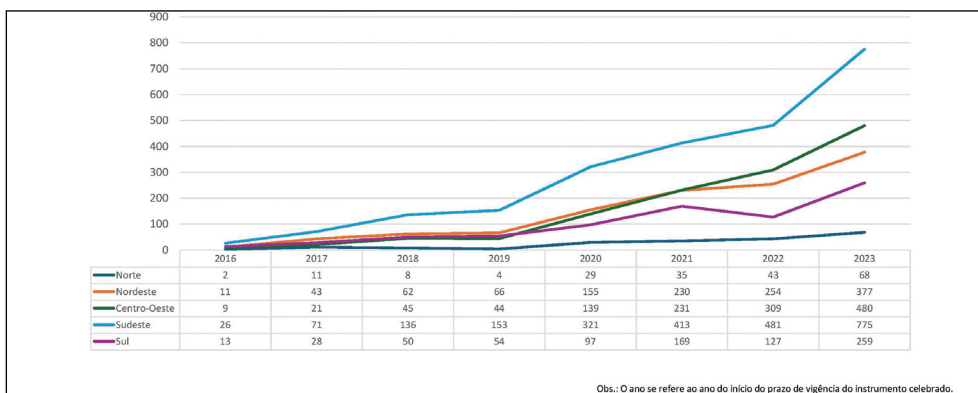
Analisou-se também a quantidade de convênios e de termos MROSC celebrados considerando a localização da OSC parceira por macrorregião do país. Ainda que ocorra variação no número de convênios celebrados, é interessante perceber no Gráfico 4 que há uma manutenção da ordem das macrorregiões em que estão localizadas as OSCs que receberam recursos: a maioria das OSCs estão situadas no Sudeste, seguido pelo Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte. O Sudeste e o Sul se destacam pela concentração das OSCs que receberam recursos via convênio, se comparados às demais regiões, sendo que em 2023 35% dos convênios celebrados foram com entidades sediadas na região Sul e 41% com entidades sediadas na região Sudeste.

**Gráfico 4 – Quantidades de convênios celebrados por região do Brasil**



Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov. Notas: Os anos previstos no eixo horizontal se referem ao ano do início da vigência do instrumento celebrado.

**Gráfico 5 – Quantidades de termos MROSC celebrados por região do Brasil**



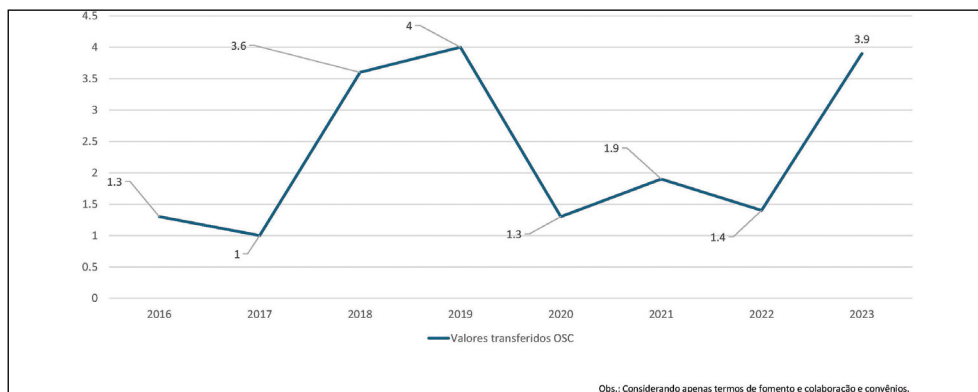
Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov.

Notas: Os anos previstos no eixo horizontal se referem ao ano do início da vigência do instrumento celebrado.

A prevalência de OSCs que celebram parcerias na região Sudeste também é notada se analisarmos os instrumentos do MROSC, como apontado no Gráfico 5. Há uma diferença, no entanto, quanto às demais regiões, sendo que no caso dos termos de colaboração e fomento o Centro-Oeste passou a ser a segunda região com OSCs que mais celebrou parcerias com o governo federal desde 2022, seguido por Nordeste, Sul e Norte.

É interessante notar que mesmo que exista uma variação entre as regiões em que estão localizadas as OSCs que formalizaram parcerias com o governo federal, as OSCs localizadas na região Norte seguem sendo preteridas, independente do instrumento jurídico. Dessa forma, ainda que não de forma idêntica, o MROSC tem reproduzido o padrão percebido no convênio de concentração regional das OSCs celebrantes, privilegiando especialmente as entidades localizadas na região Sudeste.

**Gráfico 5 – Valores transferidos às OSC pelo governo federal (em R\$ bilhões)**



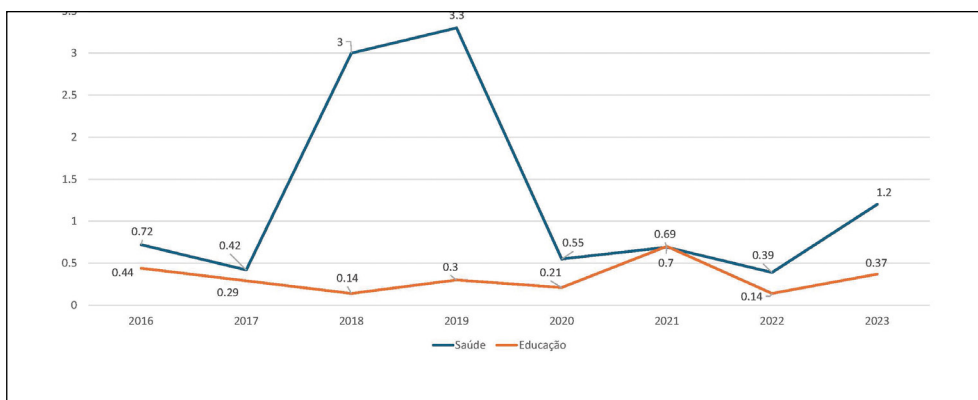
Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov, considerando apenas termos de fomento, termos de colaboração e convênios.

Notas: Os anos previstos no eixo horizontal se referem ao ano do início da vigência do instrumento celebrado

Mudando o enfoque da análise para o valor das transferências, temos que a média de valor transferido às OSCs por meio de convênio e termos de colaboração e fomento é de R\$ 2,3 bilhões por ano. Os anos de 2018, 2019 e 2023 são marcados por transferências que estão acima do dobro da média dos demais anos: a média dos três primeiros anos gira em torno de R\$ 3,8 bilhões, enquanto a média dos demais é em torno de R\$ 1,4 bilhões.

O gráfico 6, a seguir, detalha a proporção de recursos transferidos via convênio e via termos previstos no MROSC. Cabe pontuar que justamente os anos em que o número de instrumentos do MROSC celebrados foi maior, em 2022 e 2023, também foram os anos em que a quantidade de recursos repassados para OSCs via termo de colaboração e fomento foi maior do que o convênio. Ainda assim, o volume de recursos transferidos via convênio, nos anos analisados, é substancialmente maior do que aquele repassado via termos do MROSC. Parece haver, portanto, uma preferência da administração pública em utilizar o convênio para transferências que envolvam montantes de recursos mais expressivos.

**Gráfico 6 – Valores transferidos às OSC pelo governo federal por tipo de instrumento (em R\$ bilhões)**



Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov, considerando apenas termos de fomento, termos de colaboração e convênios.

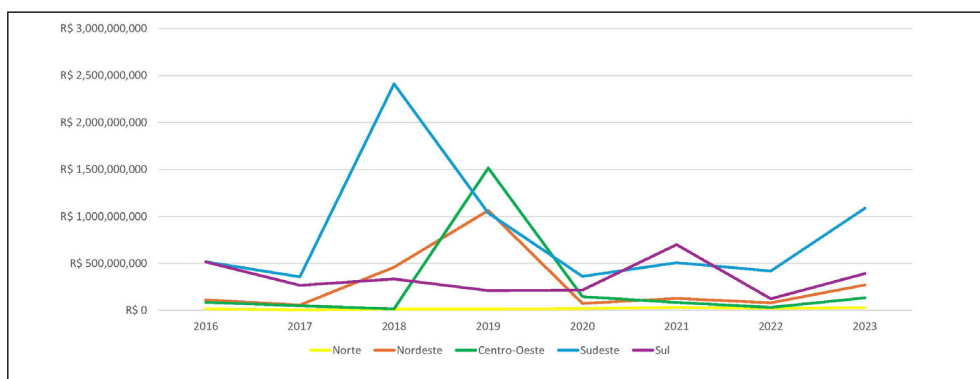
Notas: Os anos previstos no eixo horizontal se referem ao ano do início da vigência do instrumento celebrado.

Interessa também analisar para quais regiões os recursos estão sendo destinados. O caminho dos recursos, em certa medida, possui relação com a quantidade de parcerias celebradas, sendo a transferência de recursos concentrada nas OSCs localizadas na região Sudeste, conforme apontado nos Gráficos 7 e 8. Contudo, diferentemente dos dados sobre a quantidade de parcerias celebradas, que possuem uma consistência no padrão de distribuição entre as regiões, no caso do volume de recursos há uma maior ocorrência de variações ao longo dos anos das regiões em que estão as OSCs que mais receberam recursos, especialmente no caso dos convênios. Ainda que exista um destaque para o Sudeste, visível no Gráfico 7, entre 2018 e 2020 houve uma queda acentuada no volume transferido para essa região por convênio, sendo em 2019 ultrapassado pelo Centro-Oeste e em 2021 pela região Sul. Já em relação aos termos do MROSC, no Gráfico 8, há uma menor disparidade entre as regiões, mas o Sudeste também prevalece como a maior receptora dos recursos.

Tanto no caso do convênio como no dos termos do MROSC, a região Norte é a que menos abriga as OSCs que recebem recursos federais,

seguindo na mesma posição em relação à quantidade de instrumentos celebrados. A exceção é o ano de 2023, em que a região Sul foi a que menos recebeu recursos por parcerias dos termos do MROSC e o Nordeste ultrapassou o Sudeste, sendo a região que recebeu o maior volume de recursos. A distribuição dos recursos reproduz um padrão de desigualdade que já existia antes mesmo da promulgação do MROSC, conforme detectado por Lopez e Barone (2013).

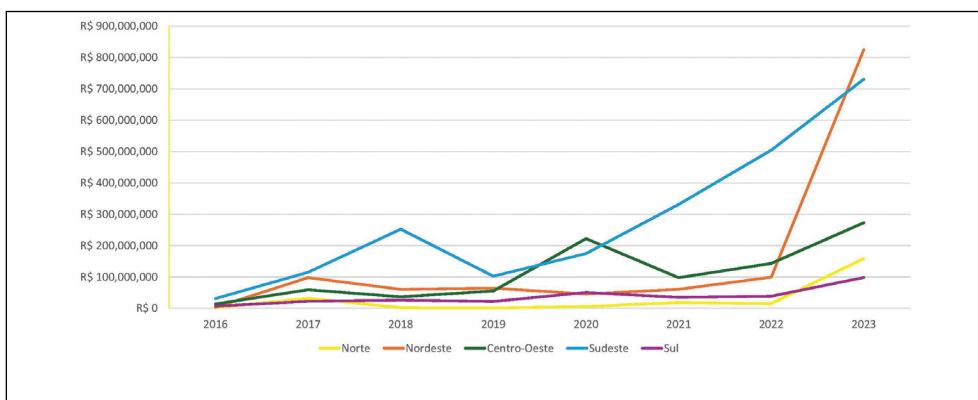
**Gráfico 7 – Valores transferidos por convênio pelo governo federal por região**



Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov.

Notas: Os anos previstos no eixo horizontal se referem ao ano do início da vigência do instrumento celebrado.

## Gráfico 8 – Valores transferidos por termos MROSC pelo governo federal por região



Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov.

Notas: Os anos previstos no eixo horizontal se referem ao ano do início da vigência do instrumento celebrado.

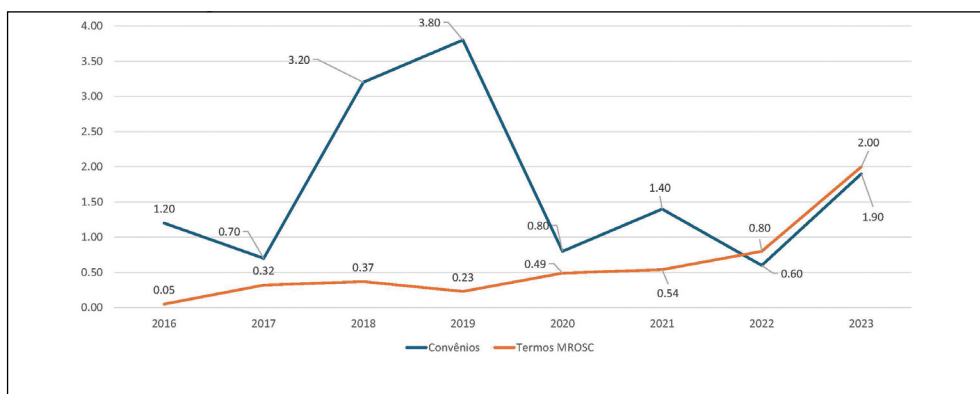
Nesse contexto, resta ainda compreender quais órgãos da administração pública federal, seja sob o aspecto quantitativo ou pelo volume de recursos, privilegiam as parcerias com as OSCs. Assim, analisou-se a forma de contratação das OSCs pelo Poder Executivo Federal com base no órgão concedente.

Acerca dos convênios, o Ministério da Saúde celebrou no último período uma média de 1.100 convênios ao ano, transferindo cerca de R\$ 1,3 bilhões em cada um. Pelo Gráfico 8, é possível notar, todavia, uma discrepância nos valores transferidos em 2018, 2019 e 2023, que excedem a média praticada pelo Ministério.

Em 2018 e 2019, a soma dos 15 maiores convênios celebrados pelo Ministério da Saúde (por sua vez, maiores convênios celebrados no ano) já soma mais de R\$ 2,3 bilhões – valor esse indicado como médio, conforme análise do Gráfico 5. Já em 2023, foi possível notar, entre as grandes parcerias, outros ministérios no topo da lista dos que possuem as parcerias mais vultuosas do ano, como Educação, Defesa e Meio Ambiente – apesar do Ministério da Saúde seguir ocupando as três primeiras posições. A discrepância do volume de recursos repassado pelo Ministério da Saúde deve estar relacionada

de que em emendas parlamentares individuais, criadas em 2015, há uma exigência de que metade do recurso seja destinada a ações e serviços de saúde, conforme previsão do art. 166, §9º da Constituição Federal.

**Gráfico 9 – Ministérios que mais transferiram recursos por meio de Convênios (em R\$ bilhões)**

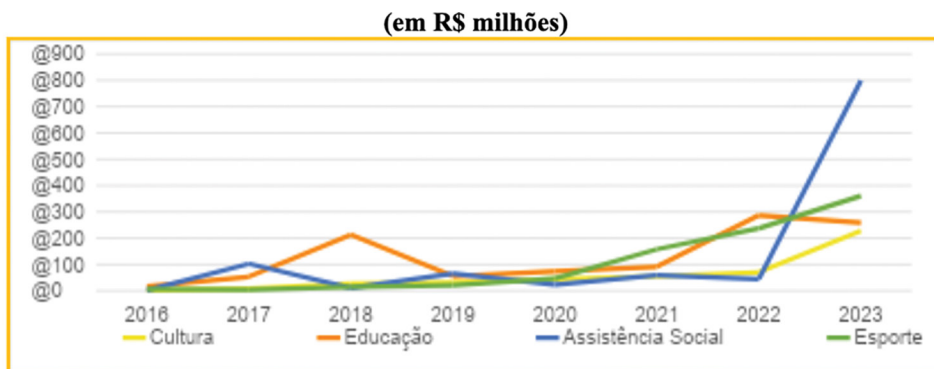


Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov.

O Ministério da Saúde formaliza parcerias com OSCs cerca de 10 vezes mais do que o segundo colocado – Ministério da Educação, com uma média de 119 convênios e cerca de R\$ 328 milhões ao ano. Em quantidades ínfimas estão os demais Ministérios, sendo o terceiro lugar ocupado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, com uma média de 12 convênios e R\$ 12,8 milhões ao ano.

Já acerca dos termos fundamentados no MROSC, é possível identificar uma diversidade maior dentre os Ministérios que fazem uso dos instrumentos ao longo dos anos.

**Gráfico 10 – Ministérios que mais transferiram recursos por meio de Termos MROSC (em R\$ milhões)**



Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras a partir dos dados disponíveis no TransfereGov.

O gráfico 10 detalha a transferência de recursos por meio do uso dos termos de colaboração e fomento pelos ministérios ao longo dos últimos 8 anos: É interessante perceber que, ainda que varie o uso dos termos do MROSC pelo Ministério da Educação, ao longo dos anos tem havido um incremento na sua utilização. O Ministério do Esporte, por sua vez, tem ampliado a cada ano, de forma consistente, o uso dos termos de colaboração e fomento. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social celebra parcerias via MROSC em um montante relativamente constante ao longo dos anos, com exceção de 2023. A discrepância ocorre em razão de um termo de colaboração celebrado com uma OSC sediada em Pernambuco que atua na implementação de cisternas para o semiárido nordestino. Essa é a parceria de maior valor celebrada pelo governo federal no ano de 2023, de mais de R\$ 625 milhões. A soma dos valores transferidos às 200 maiores parcerias de 2023 chega a quase R\$ 2 bilhões, contemplando ministérios como Educação, Saúde, Agricultura e Pecuária, Defesa, Meio Ambiente, entre outros.

## 4. CONCLUSÕES

O diagnóstico de que o convênio não seria o instrumento mais apropriado para celebrar parcerias entre o poder público e as OSCs, desde a promulgação do MROSC, confronta-se com seu uso ainda expressivo pela administração pública federal. O convênio prevalece como instrumento para realizar o repasse de recursos do governo federal para OSCs, mas há um uso incremental dos termos de fomento e de colaboração ao longo dos anos, que o ultrapassaram em quantidade e em volume de recursos em 2022 e 2023. Essa tendência de queda do número de convênios deve se manter nos próximos anos, ainda que isso não implique necessariamente uma redução do valor repassado. Se, de um lado, o Decreto Federal nº 11.531/23 restringiu o uso do convênio nas parcerias com OSC, por outro, autorizou o uso para as transferências em que o Ministério da Saúde é o órgão concedente e repassa os recursos para serviços de saúde integrantes do SUS. Em razão da obrigação constitucional de que ao menos metade do valor do orçamento de emendas parlamentares seja destinado para a saúde e da exigência do Decreto Federal nº 11.531/23 de que os convênios tenham valor mínimo de R\$ 200 mil reais, a tendência é que o Ministério da Saúde continue repassando volumes expressivos de recursos para OSCs por meio de convênios.

Ainda, a ampliação do uso dos termos do MRSOC também parece estar acompanhada de uma diversificação no perfil dos órgãos concedentes das parcerias. Enquanto o repasse de recursos via convênio é feito primordialmente pelos Ministérios da Saúde e da Educação, no caso dos termos de colaboração e fomento, percebe-se uma diversidade entre os órgãos concedentes, indicando uma maior pluralidade do uso pela administração pública federal.

No entanto, ainda que tenha ocorrido uma mudança nos instrumentos utilizados pela administração pública federal para celebrar parcerias, alguns padrões presentes no uso do convênio continuam sendo reproduzidos. Um desses padrões é a distribuição regional desigual das parcerias e dos recursos transferidos. Ainda que o padrão de distribuição nos termos do MROSC seja menos discrepante do que os do convênio, o Sudeste se destaca como a região que historicamente

mais recebeu recursos de parceria, concentrando o maior número de OSCs celebrantes, enquanto o Norte é a região preterida ao longo dos anos.

Outro padrão reproduzido é a prevalência de celebração de instrumentos que envolvem a execução de emendas parlamentares. A maioria das parcerias celebradas, seja via convênio ou termos do MROSC, é destinada à execução de emenda parlamentar. Nesse ponto, há a possibilidade de que o aumento da utilização dos termos do MROSC, nos últimos anos, ocorra menos em razão de um convencimento da administração federal sobre os avanços em relação ao convênio, e mais em função do procedimento simplificado previsto na lei para contratação de OSCs, que não exige a realização de chamamento público para execução de emenda parlamentar.

Ainda, os dados analisados apontam para uma dependência das parcerias das OSCs de emendas parlamentares, sendo que nesse caso os recursos disponíveis provêm de uma parcela do orçamento em que a decisão dos gastos está sob ingerência do Legislativo, e não do Executivo. Isso pode ser um indicativo de uma ausência de política pública do Governo Federal voltada a formular soluções sobre como viabilizar e fomentar as parcerias com as entidades sem fins lucrativos. Felizmente, iniciativas recentes do Governo Federal, como a instalação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração no âmbito federal e a promulgação do Decreto nº 11.948/24, indicam uma retomada da agenda de parcerias com as OSC. Não há dúvida de que há diversos desafios, mas é fundamental compreender a relevância dessas parcerias e reconhecer as organizações como aliadas essenciais para o avanço do desenvolvimento do país.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 abr. 2016.

BRASIL. Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de convênios e contratos de repasse. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 maio 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.948, de 12 de março de 2024. Altera o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 mar. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 maio 1998.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 mar. 1999.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução

de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. O que são parcerias. Brasília, DF: Governo Federal, 23 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/o-que-sao-parcerias/o-que-sao-parcerias>. Acesso em: 27 mar. 2026.

GONÇALVES DE SOUZA, Aline; DE OLIVEIRA, Letícia. De prestadora de serviços a parceira? Como representantes de OSCs atuantes na defesa de direitos percebem a Lei nº 13.019/2014. In: VIOTTO, Aline; SOUZA, Aline Gonçalves de; PANNUNZIO, Eduardo (coord.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafio. 1ª ed. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2020.

LOPES, L. C. F. et al. As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil no Brasil: a formação de uma agenda de mudança institucional e regulatória. In: Novena Conferencia Regional: The International Society For Third-Sector Research. Santiago do Chile: 28-30 ago. 2013.

LOPEZ, Felix; BUENO, Natália. Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.778). Disponível em: < [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1055/1/TD\\_1778.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1055/1/TD_1778.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2024.

LOPEZ, Felix Garcia; BARONE, Leonardo S. As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1896). Disponível em: < [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2915/1/TD\\_1896.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2915/1/TD_1896.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2024.

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. In: VIOTTO, Aline; SOUZA, Aline Gonçalves de; PANNUNZIO, Eduardo (coord.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafio. 1ª ed. São Paulo: GIFE: FGV Direito SP, 2020.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; XAVIER, Iara Rolnik (orgs.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014. Brasília: Governo Federal, 2014.

## NOTAS

1. Organização da Sociedade Civil (OSC), neste artigo, será utilizada como conceito jurídico que inclui entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas e organizações religiosas, nos termos da Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC) e da nomenclatura utilizada na base de dados públicos disponibilizados por meio do sítio eletrônico do TranfereGov.Br. Ainda assim, também utilizamos terminologias encontradas nas referências bibliográficas, por exemplo entidades privadas sem fins lucrativos, terceiro setor, organizações civis, associações, movimentos sociais, entre outros

2. A Tabela 1 desconsidera os instrumentos jurídicos utilizados também para parcerias com pessoas jurídicas que não se enquadram no conceito de OSCs - por exemplo, contratos administrativos para prestação de serviços - e os instrumentos jurídicos formalizados sem possuir previsão legal específica. São desconsiderados, ainda, aqueles firmados com base nos projetos incentivados, ou seja, que acontecem com base na captação de recursos nos termos de uma lei de incentivo fiscal, como a Lei nº 11.438/2006 (Lei de Incentivo ao Esporte) e a Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet).

3. Há outros avanços do MROSC se comparado a outros instrumentos jurídicos, como a não exigência de certificação prévia para celebração da parceria, que ocorre no caso das OS e OSCIP, e a ampliação das temáticas que podem ser objeto de parceria.

4. A possibilidade de remuneração de dirigentes das entidades com recursos públicos da parceria consta também expressamente nas Leis 9.637/98 e 9.790/99

5. As OSC também foram contratadas pelo governo federal durante esse período por meio da celebração de contratos de repasse (4.552 parcerias entre 2016 e 2023) e termos de parceria (1.748 parcerias entre 2016 e 2023, não sendo esses instrumentos objeto de análise pelo presente artigo.

6. Nos últimos 8 anos, a média de convênios e termos previstos no MROSC celebrados em cada região foi de 44 instrumentos ao ano no Norte; 329 instrumentos ao ano no Nordeste; 218 instrumentos ao ano no Centro-Oeste; e 530 instrumentos ao ano no Sul. A soma das médias de instrumentos celebrados em cada ano é de 1.121 instrumentos/ano, enquanto a média no Sudeste é de 850 instrumentos/ano.

7. As emendas parlamentares individuais tornaram-se de execução obrigatória a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, sendo essa parcela do orçamento chamada de “orçamento impositivo”. O orçamento impositivo passou por mudanças a partir de 2019, sendo criados tipos de emendas e ampliados os usos.

8. Este artigo não analisa se as parcerias em questão passaram, ou não, por chamamento público. Mas trata-se de critério relevante para entender a distribuição dos recursos dada dispensa de chamamento público para a contratação da OSC.

## CAPITULO 2

# ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES PARA OSCS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Raíssa Cainã do Amaral Brito

### 1. INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares constituem um dos instrumentos mais significativos de atuação individual dos legisladores no controle da execução orçamentária, no âmbito federal, e crescentemente, pelos governos subnacionais . Isso porque representam não apenas um canal direto de interferência dos congressistas na alocação de recursos públicos, mas também um marcador fundamental para compreender o funcionamento do sistema político brasileiro. No âmbito estadual, esse mecanismo adquire especial relevância por influenciar diretamente a implementação de políticas públicas em nível local, afetando não apenas a infraestrutura pública, mas também o financiamento de projetos sociais desenvolvidos por Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Em 2015, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, as emendas individuais passaram a ser de execução obrigatória, estabelecendo um novo patamar para a atuação parlamentar no orçamento público (BRASIL, 2015). Desde então, observou-se um crescimento substancial nos montantes alocados: em 2015, o total de emendas parlamentares era de R\$ 9,66 bilhões, enquanto em 2024 atingiu R\$ 44,67 bilhões, representando um aumento de mais de 360% no período (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2024). Sendo um dos países da OCDE que mais realizam alterações no orçamento, esse incremento reflete não apenas a ampliação do papel do Legislativo na definição de gastos públicos, mas também levanta debates sobre a eficiência e a equidade na distribuição desses recursos (O GLOBO, 2025).

Debates sobre o tema têm apontado que, embora as emendas representem uma via legítima de interlocução entre o legislativo e a sociedade, sua execução está sujeita a padrões de concentração e de seletividade. Por exemplo, o artigo de Lordelo et al. (2024), que analisa a distribuição de emendas parlamentares no Brasil, destaca que a alocação destes recursos frequentemente favorece regiões, instituições e interesses específicos. Os autores observam que essa prática pode comprometer a equidade e a transparência na alocação de recursos públicos, levantando preocupações sobre a representatividade e o clientelismo no processo orçamentário. Além disso, Palmeira (2021) aponta que as emendas de relator, conhecidas como “orçamento secreto”, apresentam falta de transparência quanto aos critérios de distribuição e de autoria das indicações, resultando em concentração de recursos em determinadas regiões e instituições e baixa transparência. Essa opacidade no processo de alocação de emendas pode reforçar padrões de seletividade e favorecimento, comprometendo princípios democráticos e de justiça distributiva.

A clara ausência de critérios técnicos padronizados para a distribuição dos recursos pode favorecer desigualdades estruturais e comprometer a universalidade das políticas públicas mediadas e geridas pelas OSCs. Neste cenário, a literatura aponta para a importância de estabelecer critérios técnicos e transparentes na alocação de emendas parlamentares (PALMEIRA, 2021; VIEIRA; LIMA, 2022), bem como de assegurar sua vinculação a políticas públicas estruturadas, visando promover a equidade e a eficácia na distribuição dos recursos públicos (LORDELO ET AL., 2024; MENDONÇA; FALCÃO, 2016). Assim, investigar a distribuição das emendas parlamentares às OSCs torna-se uma oportunidade analítica valiosa para compreender os mecanismos de partilha do orçamento público e os potenciais efeitos dessas escolhas sobre a justiça distributiva.

Primeiramente, é importante destacar a atual relevância de um tema que está em voga, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 86 em 2015, que tornou obrigatória a execução das Emendas Parlamentares Individuais e caracterizou o “orçamento impositivo” no âmbito da LOA (BRASIL, 2015), até a instauração da ADI nº 7.688 em 2024 pelo STF, que através do item 7a, determinou que a CGU realizasse auditoria de todos os repasses das emendas parlamentares

da modalidade transferências especiais (as chamadas “Emendas PIX”) em benefício de entidades do terceiro setor entre 2020 e 2024 (BRASIL, 2024). Destarte, há dez anos, a temática cresceu na agenda institucional e política e ganhou relevância nos debates públicos e acadêmicos.

Em segundo lugar, no caso do Estado de São Paulo, onde a sociedade civil organizada possui histórica relevância e forte capilaridade territorial, os repasses por meio de emendas passam a ser um importante meio de financiamento. No entanto, a ausência de estudos sistemáticos sobre o perfil dessa distribuição — especialmente sob a perspectiva da justiça distributiva dos repasses e da justiça distributiva geográfica — evidencia uma lacuna no campo da pesquisa em políticas públicas e gestão orçamentária.

Em terceiro lugar, ainda que tenha chamado a atenção de alguns pesquisadores, o tema das emendas, especialmente no âmbito subnacional, ainda carece de atenção na academia. É necessário o aumento de estudos que não só monitorem e fiscalizem a sua adequada execução, mas que também ampliem o campo de conhecimento como um todo.

Por fim, este estudo busca desenvolver um trabalho possivelmente pioneiro no mapeamento do perfil das OSCs que recebem emendas parlamentares em nível estadual, cruzando dados de ambas as temáticas (emendas e OSCs) com o intuito de enriquecer o debate sobre políticas públicas em perspectiva comparada e oferecer um diagnóstico empírico capaz de subsidiar práticas mais equitativas e criteriosas na relação entre Estado e sociedade civil.

Este capítulo propõe analisar a alocação de emendas parlamentares estaduais no Estado de São Paulo, com especial atenção ao recebimento de emendas individuais impositivas, da modalidade “parcerias” de finalidade definida, por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) do Estado de São Paulo em 2024. Pretende-se analisar se há concentração institucional e territorial, e em que medida os repasses observam critérios de equidade.

Os objetivos específicos denotam a identificação do perfil jurídico-institucional das OSCs beneficiadas e medir a desigualdade na

distribuição dos recursos entre elas; a análise da distribuição territorial das emendas entre os municípios paulistas e sua correlação com os índices de vulnerabilidade social (IVS); a avaliação do grau de concentração dos repasses a partir de ferramentas estatísticas como Curva de Lorenz e Índice de Gini; a investigação possíveis padrões de seletividade parlamentar na destinação das emendas; e a avaliação crítica dos achados empíricos à luz da literatura sobre justiça distributiva e financiamento público.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 OSCS E O SEU CRESCIMENTO NO BRASIL**

O público não-estatal refere-se a organizações que operam no interesse geral, mas não fazem parte do aparato estatal, como ONGs e outras entidades sem fins lucrativos. Atualmente, a denominação para estas organizações no ambiente científico vem se consolidando como OSCs - Organizações da Sociedade Civil - e o espaço que elas ocupam foi visto como uma alternativa ao Estado social-burocrático, que, segundo Bresser-Pereira e Grau (1999), se tornou ineficiente e capturado por interesses particulares. Assim, as OSCs passaram a ser fundamentais para a promoção de serviços na educação, cultura, assistência social e saúde, contribuindo com a pluralidade na oferta desses serviços. Além disso, discute-se a flexibilidade na gestão e a responsabilidade dos dirigentes, que podem resultar em maior qualidade na prestação de serviços, inclusive com a possibilidade de a sua produção ser mais eficiente do que quando produzidas por organizações estatais ou privadas, especialmente em áreas onde a informação sobre a qualidade do serviço for incompleta para os usuários (BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C.; 1999, p. 44).

Em suma, o público não-estatal, ou as OSCs, devem ser vistas como um fenômeno multidimensional que integra aspectos econômicos e políticos, sendo essencial para a promoção de ações de interesse público. A sua relevância política, social e jurídica atualmente no Brasil é inegável. Estabelecendo-se como parte importante da realidade, as parcerias entre o Poder Público e as OSCs passaram

a ser, então, fundamentais ao modelo gerencial brasileiro, implementado na Reforma de Estado em 1995 que buscou alocar as atividades tidas como não-exclusivas em parceiros do terceiro setor. Após décadas de reafirmação da necessidade de olhar para a sua falta de regulamentação, suas questões passam a ser amplamente discutidas nos dias atuais, afinal, as OSCs não só estão à frente no fornecimento de muitos bens e serviços públicos, como também atuam cada vez mais na formulação, implementação e controle das políticas públicas (MENDONÇA e FALCÃO, 2016).

Com o advento da Lei n.º 13.019/2014 - o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), consolidou-se um modelo mais abrangente, que substituiu parcialmente o regime de convênios por três novas espécies de parcerias: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação, permitindo a participação de uma diversidade maior de OSCs em múltiplas áreas temáticas (ENAP, 2019 p. 19). O MROSC abrange uma diversidade maior de OSCs e tipos de serviços, sendo o modelo preferencial para transferências de recursos públicos, inclusive emendas parlamentares, devido à sua ênfase na transparência, controle social e na obrigatoriedade de chamamento público para seleção das entidades parceiras (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016). Desta forma, enquanto as Organizações Sociais (OSs) se mantêm como instrumento focalizado em serviços contínuos sob contrato de gestão, o MROSC constitui um escopo regulatório mais amplo, capaz de abarcar diferentes perfis de OSCs e variadas modalidades de cooperação, incorporando emendas parlamentares aos seus fluxos de repasse com maior segurança jurídica e accountability.

## **2.2 EMENDAS PARLAMENTARES E O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO**

Todo ano o Poder Executivo aprova uma lei orçamentária, prevendo receitas e fixando despesas, a ser executada no ano vigente, denominada Lei Orçamentária Anual (LOA). Para ser aprovada, a LOA deve passar pelo crivo do Poder Legislativo, que discute, propõe emendas à lei, aprova as propostas e julga as contas do Executivo.

Os instrumentos através dos quais Senadores e Deputados Federais, bem como legisladores subnacionais, propõem modificações chamam-se emendas parlamentares, estas podem ser classificadas como emendas individuais, emendas de bancadas, emendas de comissão ou emendas de relator geral. Dessas categorias, as emendas que interessam a este estudo são as emendas individuais. O Portal da Transparência, por sua vez, passou a diferenciar as emendas individuais em duas modalidades: transferências com finalidade definida e transferências especiais. As transferências com finalidade definida correspondem àquelas em que os recursos possuem destinação previamente especificada, estando vinculados a projetos ou objetos determinados e sujeitos a maior controle e formalização institucional. Por sua vez, as transferências especiais caracterizam-se pela transferência direta de recursos aos entes federativos, sem vinculação prévia a um objeto específico, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 105/2019 (BRASIL, 2019). Independentemente da tipologia, as emendas parlamentares têm o poder de acrescentar, suprimir ou modificar itens do orçamento do ano vigente (IREE, 2023). Conforme crescem os recursos destinados a emendas parlamentares, cresce também o seu recebimento por Organizações da Sociedade Civil (OSCs). No Estado de São Paulo, a modalidade que mais repassou recursos às OSCs em 2024 foram as emendas individuais (RP 6) de finalidade definida, motivo pelo qual, para este trabalho, essas serão especificamente as emendas estudadas.

No contexto do orçamento público paulista, as emendas parlamentares individuais impositivas (RP 6) podem ser executadas por meio de diferentes modalidades de transferência, sendo uma delas a de “parcerias”. Essa modalidade é aplicável quando o beneficiário indicado é uma Organização da Sociedade Civil (OSC). Nesses casos, os recursos são repassados mediante a celebração de instrumentos jurídicos específicos, denominados Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, que estabelecem as condições para a execução de um objeto de interesse público previamente definido. A formalização destes instrumentos requer a apresentação de documentos, certidões e um plano de trabalho por parte da OSC, conforme previsto na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto

Estadual nº 61.981/2016 (BRASIL, 2014; SÃO PAULO, 2016).

A operacionalização dessas parcerias envolve um fluxo procedimental que inclui a verificação da admissibilidade da emenda, análise técnica do plano de trabalho, formalização do Termo de Colaboração ou de Fomento, execução do objeto pactuado e prestação de contas. Todo esse processo é gerenciado por meio de sistema eletrônico, que permite o acompanhamento das etapas tanto pelos órgãos processadores quanto pelos parlamentares e entidades beneficiárias (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2025).

É importante destacar que, embora as emendas parlamentares sejam de execução obrigatória, a efetivação dos repasses na modalidade de parcerias está condicionada ao cumprimento de requisitos legais e regulamentares pelas OSCs, provenientes da Lei Federal nº 13.019/2014 e do Decreto Estadual nº 61.981/2016 que regulamenta o MROSC no Estado de São Paulo. Isso inclui a regularidade fiscal, a apresentação de documentação comprobatória e a conformidade do plano de trabalho com as diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo estadual. Além disso, a prestação de contas deve ser realizada conforme as normas vigentes, garantindo a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos.

### **2.2.1 O CRESCIMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES E SUAS IMPLICAÇÕES**

O uso das emendas ao orçamento vem crescendo consideravelmente ao longo dos anos. O crescimento dos recursos sinaliza um contexto de disputa aberta entre o Executivo e o Legislativo pelo poder de direcionar recursos orçamentários, em que os congressistas argumentam que conhecem as necessidades mais imediatas de suas cidades ao obter contato direto com prefeitos e lideranças locais. A investida do Congresso para ter mais controle do Orçamento fez com que o valor das emendas impositivas saltasse de R\$ 9,66 bilhões para R\$ 44,67 bilhões de 2015 a 2024 (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2024), para que parlamentares indicassem tais recursos às suas bases eleitorais.

Assim, o Brasil tornou-se um dos países em que o Poder Legislativo mais realiza alterações no Orçamento (O GLOBO, 2023). No entanto, as emendas também reduzem a influência do Poder Executivo e o aumento de verbas a elas direcionadas prejudica a execução de políticas públicas planejadas pelo governo e enfraquece as diretrizes dos Ministérios (IREE, 2023). Ainda assim, é necessário afirmar que a autonomia parlamentar é legítima e constitucional, desde que possibilite o planejamento para a garantia dos direitos fundamentais e do interesse público. Almeida (2021) defende que, apesar de críticas e do mito da ineficiência alocativa, as emendas promovem responsividade, accountability e transparência, contribuindo para o funcionamento das instituições democráticas e podem ser um mecanismo eficiente para promover o bem-estar social.

Desta forma, é possível inferir que a disputa pelos recursos parte do debate sobre eficiência do gasto público, tema este que ficou adormecido no Poder Judiciário e que passou a ganhar corpo depois da decisão do STF sobre as emendas de relator (RP 9). As imposições jurídicas ajudaram a impedir que o dinheiro público fosse destinado a jogos de interesse privados.

### **2.2.2 EQUIDADE INSTITUCIONAL E TERRITORIAL NO REPASSE DAS EMENDAS PARLAMENTARES**

A equidade na distribuição das emendas parlamentares diz respeito à alocação justa e imparcial dos recursos públicos, de modo a assegurar que as diferentes regiões e grupos sociais recebam investimentos proporcionais às suas necessidades específicas (LORDELO; TEIXEIRA; SILVA et al., 2024). Esse princípio visa corrigir desigualdades históricas e consolidar o desenvolvimento regional de forma equilibrada, garantindo que os municípios mais vulneráveis não fiquem à margem das políticas públicas.

Apesar de serem legalmente instrumentos legítimos de execução orçamentária, as emendas parlamentares vêm sendo objeto de críticas crescentes quanto aos seus efeitos sobre a equidade na alocação de recursos públicos, especialmente na área da saúde. Estudos como o de Ulinski et al. (2024) reforçam que a lógica de

distribuição das emendas não apenas não corrige as desigualdades históricas, como frequentemente as aprofunda.

Esse cenário se agrava pela discricionariedade parlamentar, em que os critérios de alocação não seguem parâmetros técnicos objetivos, mas sim interesses políticos, eleitorais e de base. Com isso, há forte tendência de que os parlamentares direcionem recursos prioritariamente aos seus próprios redutos eleitorais, o que pode não refletir as reais necessidades dos municípios, comprometendo a equidade e a eficiência dos gastos públicos. O resultado são distorções que concentram recursos em municípios que, muitas vezes, não estão entre os que mais necessitam, em detrimento de localidades mais populosas ou mais vulneráveis.

No contexto estadual de São Paulo, Lordelo et al. (2024) reforçam que a equidade exige a adoção de indicadores de vulnerabilidade social e de critérios objetivos para a distribuição. Entretanto, evidenciam que a alocação dos repasses via emendas estaduais frequentemente reflete interesses políticos e partidários, resultando em concentração desigual de recursos. Em sua análise quantitativa, constataam disparidades significativas no valor per capita recebido pelos municípios, o que revela “comprometimento da equidade e perpetuação de disparidades regionais, favorecendo parlamentares com maior poder em detrimento de áreas mais carentes” (LORDELO; TEIXEIRA; SILVA et al., 2024).

Em suma, para que as emendas parlamentares cumpram seu papel como instrumento de promoção da equidade, é imprescindível estabelecer critérios de alocação transparentes, baseados em indicadores de vulnerabilidade e demanda local; assegurar a participação da sociedade civil no processo decisório, de modo que as necessidades reais sejam contempladas; garantir a universalidade de acesso, evitando que apenas setores politicamente influentes sejam privilegiados; e implementar mecanismos de controle social e prestação de contas, que coíbam usos partidários indevidos e promovam accountability.

Equidade, portanto, não se resume à simples concentração de recursos nos territórios mais carentes, mas envolve a construção de um sistema de alocação pautado em critérios técnicos, legitimidade

democrática e transparência, de modo a alcançar uniformidade no atendimento a todos os municípios e a corrigir desigualdades internas nos grupos prioritários (VIEIRA; LIMA, 2022; LORDELO; TEIXEIRA; SILVA et al., 2024). Essas discussões reforçam que, embora as emendas parlamentares sejam frequentemente justificadas como instrumentos de aproximação entre o poder legislativo e as realidades locais, na prática, elas têm servido, em muitos casos, para reproduzir e até acentuar distorções estruturais do federalismo brasileiro, além de comprometerem princípios fundamentais como a equidade, a eficiência e a eficácia na gestão pública.

### 3. METODOLOGIA

O processo iniciou-se com uma análise exploratória do tema, através da investigação minuciosa da base de dados do Governo do Estado de São Paulo referente ao ano de 2024 (SÃO PAULO, 2024). Em seguida, recorreu-se à Lei de Acesso à Informação, Sistema de Informação ao Cidadão denominado “Fala SP”, disponibilizado pelo Governo do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2024), para dispor dos CNPJs de todos os beneficiários da base investigada. Assim, tornou-se possível classificá-los posteriormente conforme sua natureza jurídica, com base na tipologia oficial estabelecida pela CONCLA, disponível no portal do IBGE (IBGE, 2021).

Posteriormente, realizou-se um processo de gestão manual de dados, via programação, de consultas a uma API pública, denominada “CNPJá”. Importou-se a lista de CNPJs obtida via LAI e solicitou-se, por meio do roteiro de comando criado via Chat-GPT, que o Prompt realizasse, por intermédio do Python, as consultas do código e da descrição das naturezas jurídicas por CNPJ em lote na API pública consultada e, por fim, que retornasse os dados em formato estruturado de planilha. O resultado foi a obtenção de todos os CNPJs (beneficiários dos repasses) classificados por código e por descrição da natureza jurídica, de maneira que passou a ser possível excluir da base de dados todos aqueles beneficiários que não se classificaram como Entidades sem Fins Lucrativos, ou OSCs. Após a obtenção e o tratamento dos dados, seguiu-se para o cruzamento dos dados obtidos e posterior análise exploratória,

culminando na elaboração das hipóteses aqui presentes.

O cruzamento dos dados foi realizado para analisar o perfil das OSCs beneficiárias. Após a categorização jurídica dos CNPJs via API pública da plataforma CNPJá, foram integradas outras informações provenientes da base “Mapa das OSCs”, a fim de qualificar os dados com variáveis adicionais como área de atuação, localização e natureza da entidade. Em paralelo, os dados orçamentários das emendas foram extraídos do Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo, sendo posteriormente tratados e estruturados para análise. As informações foram cruzadas com indicadores sociais, como o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2025), com o objetivo de comparar padrões de alocação territorial dos recursos. O processo de cruzamento de dados ocorreu majoritariamente por meio do Microsoft Excel, Google Sheets e Python, sendo ainda utilizadas ferramentas de geoprocessamento (QGIS) para a elaboração de mapas cloropéticos. Essa combinação de bases e ferramentas permitiu uma análise mais robusta e multidimensional, fundamental para a formulação das hipóteses do presente estudo.

Adicionalmente, este trabalho também utilizou ferramentas de IA Generativa, especificamente o ChatGPT, exclusivamente como apoio na estruturação textual, na montagem de planilhas, códigos e automações no Excel/Sheets para o adequado tratamento dos dados e na interpretação estatística dos gráficos.

Assumindo-se a dimensão de equidade atrelada ao nível de distribuição territorial e ao perfil das OSCs beneficiadas, mantendo as demais variáveis constantes, a metodologia adotada consistiu, portanto, na medição de duas variáveis: OSCs beneficiadas e localização geográfica. As técnicas de análise utilizadas neste estudo foram predominantemente quantitativas, com abordagem exploratória e descritiva. Os dados foram inicialmente tratados por meio de tabelas dinâmicas e gráficos no Excel e Google Sheets. Para a medição da equidade institucional, foram aplicados a Curva de Lorenz e o Índice de Gini, com o objetivo de identificar a desigualdade na distribuição dos valores entre as OSCs beneficiadas. Também foram utilizados gráficos de dispersão com linhas de tendência linear e mapas cloropéticos no QGIS para analisar

a dimensão territorial. Por fim, realizou-se o cruzamento com o IVS e a análise de correlação para avaliar a relação entre vulnerabilidade social e o repasse de recursos.

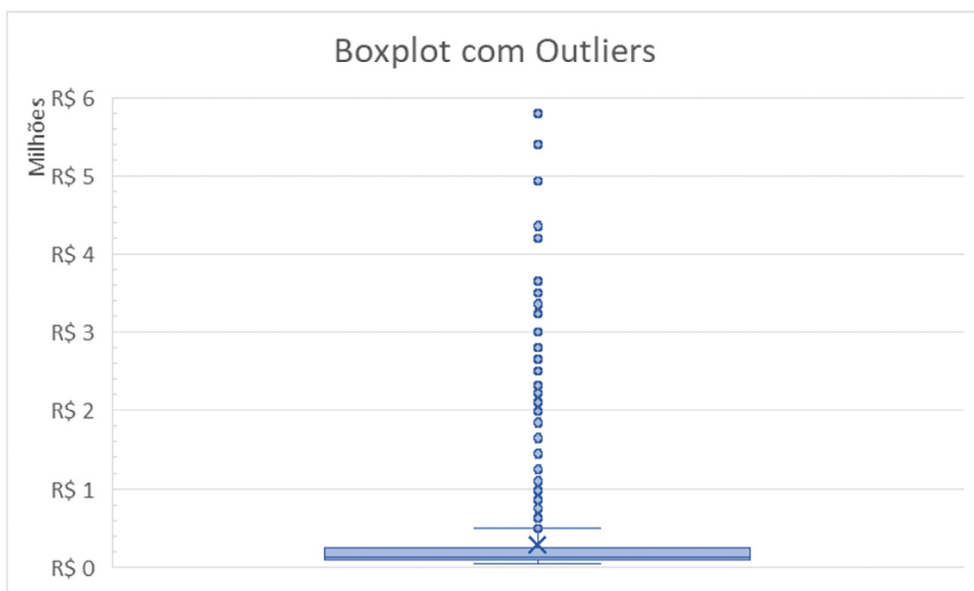
### **3.2.1 VARIÁVEL “OSCS BENEFICIADAS”**

As OSCs beneficiadas foram medidas através da comparação dos CNPJs que receberam os repasses com o valor total das emendas recebidas. Ao medir esta variável, buscou-se responder se os recursos foram distribuídos de forma equitativa entre as OSCs ou se havia concentração de recursos em poucas OSCs. Para medir a variável OSCs beneficiadas e tentar captar possíveis assimetrias, foi elaborado um gráfico do tipo boxplot a partir dos dados públicos do Governo do Estado de São Paulo. Essa categorização permite identificar padrões de concentração de recursos e possíveis assimetrias na distribuição orçamentária, sendo central para as análises de equidade institucional desenvolvidas ao longo deste estudo.

Os resultados possíveis levam a interpretar os dados da seguinte forma: caso houvesse equidade entre as OSCs beneficiadas, pressupor-se-ia que muitas OSCs receberam repasses semelhantes, sem concentração de recursos em poucas entidades e sem outliers significativos. Por outro lado, caso houvesse concentração institucional, esperar-se-ia que houvesse poucas OSCs recebendo a maior parte dos recursos e muitas OSCs recebendo poucos recursos, além da presença de outliers visíveis.

O boxplot obtido evidenciou diversas disparidades, outliers e concentração de valores, bem como assimetrias e possíveis desigualdades estruturais no desenho institucional das emendas. Neste trabalho, adotou-se a denominação “OSC outlier” para se referir às Organizações da Sociedade Civil que apresentaram valores de emendas parlamentares recebidas significativamente acima dos padrões gerais observados na base de dados. O critério estatístico adotado foi o método do intervalo interquartil (IQR), segundo o qual uma organização é classificada como outlier quando o valor total recebido excede o limite superior calculado como  $Q3 + 1,5 \text{ IQR}$ .

**Gráfico 1 - Boxplot dos valores repassados (com Outliers)**



Fonte: autora

Neste estudo, a identificação dos outliers foi realizada considerando os valores superiores ao limite máximo definido pelo intervalo interquartil (IQR), resultando em um total de 140 OSCs com valores atípicos de recebimento de recursos. O montante total recebido pelas OSCs outliers em 2024 foi de R\$ 196.485.755,00. Considerando a presença de valores extremos na distribuição dos recursos recebidos pelas OSCs classificadas como outliers — como o caso do Instituto Paulo Kobayashi, que recebeu mais de R\$ 10 milhões — optou-se pela utilização da mediana como medida de tendência central, por se tratar de uma estatística mais robusta à influência de valores atípicos, permitindo uma representação mais fiel do comportamento típico dos dados. Neste caso, a mediana dos recursos obtidos por OSCs foi de R\$ 852.500,00.

### 3.2.2 VARIÁVEL “LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA”

A localização geográfica foi medida através da densidade de OSCs por região do estado de São Paulo e do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), comparando as duas variáveis com o valor total das emendas recebidas. Ao medir esta variável, busca-se responder se as regiões mais vulneráveis do estado de São Paulo estão sendo contempladas no recebimento das emendas parlamentares estaduais ou se há concentração de repasses em regiões mais populosas ou politicamente estratégicas. A variável “Localização Geográfica” foi operacionalizada a partir do município de origem das OSCs beneficiadas, conforme declarado na base do Portal da Transparência. A análise territorial considerou tanto a frequência e o valor dos repasses por município quanto a comparação com indicadores de vulnerabilidade. Também foram produzidos mapas cloropéticos no QGIS, utilizando a base georreferenciada dos municípios paulistas, para representação visual da sobreposição (ou ausência de correlação) entre os valores de repasses e os níveis de vulnerabilidade social.

Da mesma forma, caso houvesse equidade territorial, pressupor-se-ia que os repasses distribuídos entre os municípios ocorreram de maneira proporcional ao índice IVS e à população. Também se assumiria que houve diversidade entre as OSCs nas diferentes localidades do estado. Por outro lado, caso houvesse concentração territorial, esperar-se-ia um grande volume de recursos alocados em poucos municípios, bem como regiões mais vulneráveis subfinanciadas.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.4 MEDIÇÃO DA EQUIDADE INSTITUCIONAL

A fim de mensurar o grau de concentração na distribuição dos recursos públicos oriundos de emendas parlamentares estaduais destinadas às Organizações da Sociedade Civil (OSCs), foi elaborada uma Curva de Lorenz (LORENZ, 1905), ferramenta estatística clássica utilizada para avaliar desigualdades distributivas, como renda ou riqueza, mas aqui aplicada à análise de repasses financeiros públicos. Para além da Curva de Lorenz, para contribuir na mensuração da concentração dos recursos públicos destinados às organizações da sociedade civil (OSCs) por meio de emendas parlamentares estaduais, também foi calculado o Índice de Gini (GINI, 1912), indicador amplamente utilizado para medir desigualdade na distribuição de valores. O procedimento adotado consistiu na ordenação crescente dos valores totais de emendas recebidos por cada OSC e, em seguida, na aplicação da fórmula tradicional baseada na área entre a linha da igualdade perfeita e a Curva de Lorenz. A interpretação do índice Gini segue a fórmula:

$$G = \frac{A}{A + B}$$

onde “A” representa a área entre a linha de igualdade perfeita e a Curva de Lorenz, e “B” representa a área abaixo da Curva de Lorenz. Essa medida foi adaptada para dados discretos conforme proposto por Hassell (2023), via “Our World in Data”, organização globalmente reconhecida por sua padronização de métricas de desigualdade. De acordo com o autor, valores próximos de 0 indicam distribuição equitativa, enquanto valores próximos de 1 indicam extrema desigualdade (HASSELL, 2023). Com base neste estudo, foi criada uma escala própria, que indica valores que o índice pode assumir e o seu respectivo grau de desigualdade:

### Quadro 1 - Coeficiente Gini

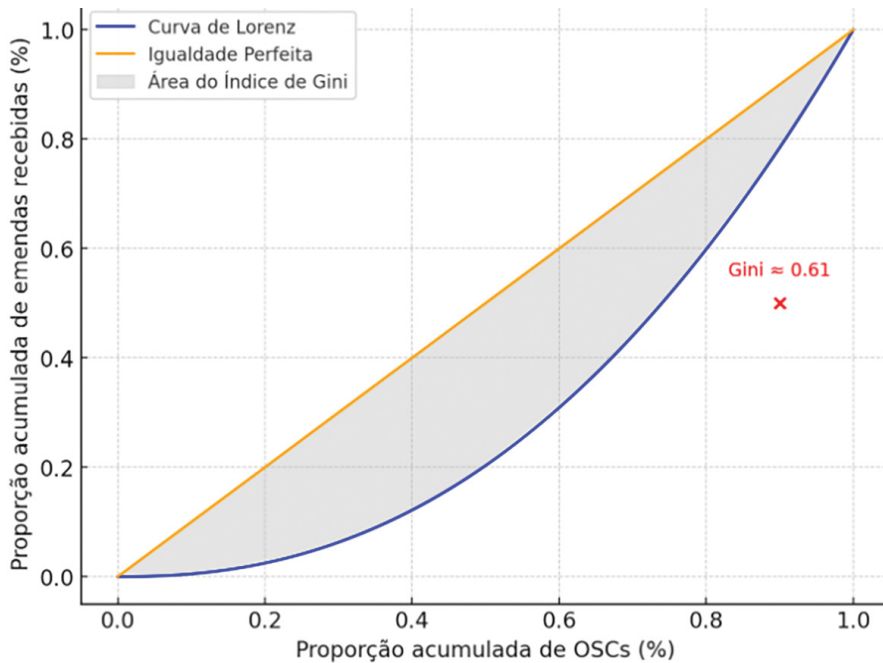
Gini aproximado	Grau de desigualdade
0,00 – 0,30	Baixa desigualdade
0,30 – 0,50	Moderada desigualdade
<b>0,50 – 0,70</b>	<b>Alta desigualdade</b>
0,70 – 1,00	Muito alta desigualdade

Fonte: autora

Neste estudo, o valor do Índice Gini obtido foi de 0,61, indicando um nível elevado de concentração dos repasses em poucas organizações.

A Curva de Lorenz permite representar graficamente a desigualdade na distribuição de recursos. A construção do gráfico foi realizada a partir da ordenação ascendente das OSCs com base no total de emendas recebidas, seguida do cálculo das frequências acumuladas relativas tanto para o número de OSCs quanto para os valores repassados. Esses dados foram inseridos em um gráfico de dispersão com linhas suavizadas para representar a curva empírica de distribuição. Foi então adicionada uma segunda série de dados correspondente à linha  $Y = X$ , para representar a igualdade perfeita e possibilitar a visualização do grau de desigualdade existente. A curva compara a proporção acumulada de OSCs (eixo X) com a proporção acumulada dos valores de emendas recebidas (eixo Y) por elas. Uma linha de 45°, denominada “linha de igualdade perfeita”, representa o cenário em que todas as organizações teriam recebido exatamente o mesmo valor, de forma que quanto mais distante estiver a curva em relação a essa linha, maior a desigualdade na distribuição.

## Gráfico 2 - Curva de Lorenz e índice Gini



Fonte: autora

As etapas do cálculo incluíram a obtenção da soma acumulada dos valores, o cálculo dos percentuais acumulados da população (neste caso, das OSCs) e da variável de interesse (valor das emendas), bem como a aplicação da fórmula do Gini por meio da soma dos produtos das variações sucessivas acumuladas. O procedimento foi realizado no Excel, resultando em um Índice de Gini igual a 0,61, reforçando as evidências identificadas nas análises anteriores. Esse valor foi obtido com base em 1.207 OSCs e corresponde à razão entre a área de desigualdade observada e a área total sob a linha da perfeita igualdade na Curva de Lorenz.

A ilustração da Curva de Lorenz destaca o Índice de Gini, que corresponde à área cinza entre a Linha de Igualdade (laranja) e a Curva de Lorenz (azul). O gráfico revelou forte assimetria: o ponto vermelho indica que cerca de 90% das OSCs concentram apenas 50% do total de recursos, o que está de acordo com o índice de Gini de aproximadamente 0,61. A curva resultante revelou uma acentuada

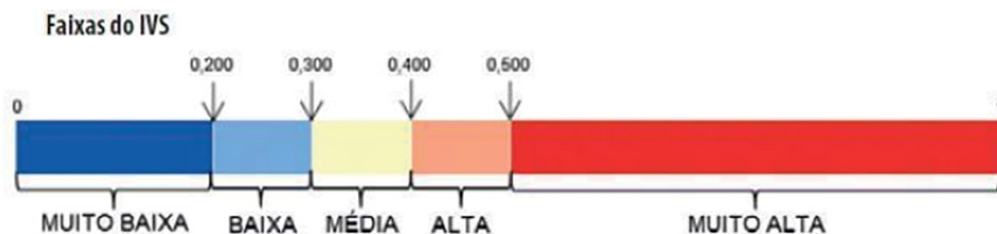
curvatura, significativamente afastada da linha de igualdade, o que indica a alta concentração de recursos em poucas OSCs.

Essa assimetria evidencia uma dinâmica de alocação marcada por baixa equidade institucional, sugerindo que o modelo atual de repasse de emendas não atende a critérios técnicos de proporcionalidade ou universalidade. Pelo contrário, o resultado obtido é especialmente relevante, pois dá suporte estatístico à hipótese de que os repasses por meio de emendas parlamentares estaduais não seguem um padrão equitativo entre as instituições. Tal concentração pode indicar tanto critérios políticos seletivos quanto assimetria de acesso ou influência, exigindo maior atenção dos órgãos de controle e da sociedade civil sobre os critérios adotados na destinação desses recursos.

#### 4.5 MEDIÇÃO DA EQUIDADE TERRITORIAL

Para trazer à tona a análise da equidade territorial nos repasses de emendas parlamentares às OSCs no Estado de São Paulo, propõe-se a construção de um mapa cloropético e a construção de um gráfico de dispersão, com base no cruzamento entre o volume total de recursos recebidos por município e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O IVS sintetiza dimensões críticas da exclusão social e econômica por meio de três componentes principais: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, permitindo classificar os municípios brasileiros em faixas de vulnerabilidade que vão de “muito baixa” a “muito alta” (IPEA, 2015). Tal análise foi baseada em características socioeconômicas, de renda e demográficas, divididas nas seguintes faixas:

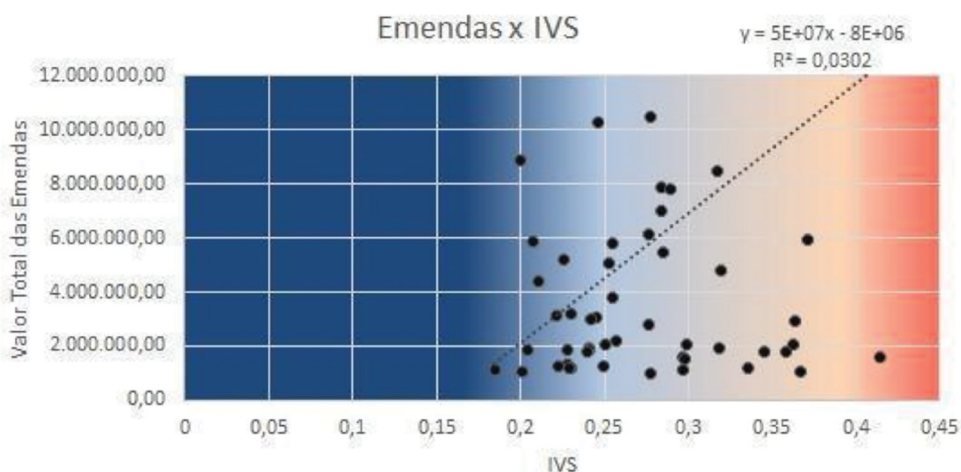
Gráfico 3 - Faixas do IVS



Fonte: IPEA, 2015.

A elaboração do gráfico de dispersão (X, Y) visa examinar a relação entre o grau de vulnerabilidade social dos municípios paulistas, medido pelo Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), e o volume total de emendas parlamentares estaduais recebidas por cada localidade. Busca-se, com isso, identificar padrões de associação ou distorções na alocação orçamentária. A hipótese esperada é que exista uma correlação positiva entre essas variáveis, ou seja, que municípios com maior vulnerabilidade social — expressa por IVS mais elevados — sejam os que concentram os maiores volumes de recursos públicos via emendas, como forma de promoção da equidade territorial e correção de desigualdades estruturais. Espera-se, assim, que os parlamentares atuem de forma redistributiva, destinando recursos a localidades com maior necessidade socioeconômica.

**Gráfico 4 - Dispersão do volume total de emendas pelo IVS**



Fonte: autora.

O gráfico acima apresenta a relação entre o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o valor total de emendas parlamentares estaduais recebidas por 49 dos 50 municípios paulistas que mais concentraram recursos, excetuando-se a capital São Paulo, que é o município que mais concentrou recursos e possui valores totais que chegam na faixa dos R\$107.000.000,00, dado este que, ao plotar no gráfico, distanciara-se sobremaneira dos outros municípios e impediria uma visualização

mais limpa do gráfico. Cada ponto preto representa um município, permitindo observar se há alguma tendência na distribuição dos recursos em função do grau de vulnerabilidade social. A linha tracejada corresponde a uma tendência linear, que representa o comportamento médio dos dados. A inclinação positiva da linha sugere que, de forma geral, quanto maior o IVS de um município, maior tende a ser o valor de emendas que ele recebeu.

No entanto, ao cruzar os dados da base de emendas estaduais com os valores do IVS para cada município paulista, observa-se que não há uma correspondência direta entre alto grau de vulnerabilidade e maiores repasses. A tendência fraca é evidenciada pelo valor do coeficiente de determinação ( $R^2 = 0,0302$ ): isso significa que apenas cerca de 3% da variação no valor total das emendas pode ser explicada pela variação no IVS dos municípios, revelando que outros fatores exercem influência mais significativa sobre a destinação dos recursos.

Essa interpretação é reforçada pela dispersão dos pontos ao redor da linha de tendência. Nota-se que municípios com níveis semelhantes de vulnerabilidade (IVS) receberam volumes bastante distintos de emendas e que diversos municípios classificados com IVS baixo ou médio concentram volumes significativos de emendas, enquanto localidades com IVS alto permanecem com participação residual na distribuição de recursos. Ou seja, mesmo entre os municípios mais vulneráveis, não há um padrão claro de priorização na alocação dos recursos. Dessa forma, a análise sugere que o critério de vulnerabilidade social, ao menos entre os 50 municípios que mais receberam recursos, não é um fator preponderante para a definição da destinação das emendas parlamentares estaduais. Embora a presença de alguns municípios com altos IVS e altos valores de emendas possa indicar alguma atenção à vulnerabilidade, o padrão geral revela dispersão e ausência de uma política orientada por critérios equitativos.

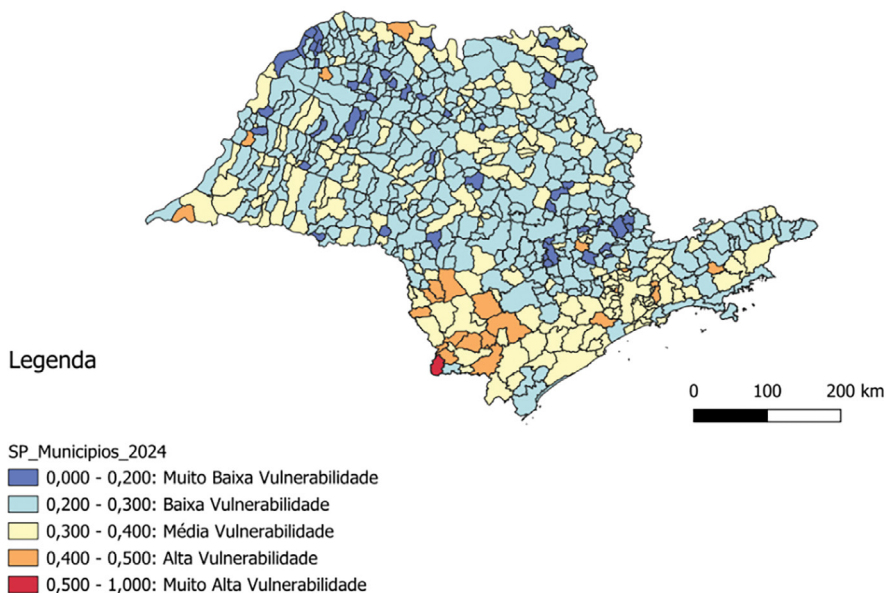
Essa visualização geográfica reforça a percepção de que os critérios técnicos de justiça distributiva não orientam de maneira predominante a destinação das emendas parlamentares. O cruzamento com o IVS, portanto, permite evidenciar assimetrias estruturais e possíveis

déficits de equidade nas decisões parlamentares, especialmente quando se considera o potencial das emendas como instrumentos de compensação territorial. A ausência de aderência a indicadores de vulnerabilidade social pode comprometer a efetividade das políticas públicas e reproduzir desigualdades históricas, mesmo sob o pretexto de maior descentralização e autonomia parlamentar.

A elaboração do mapa, por sua vez, visa representar espacialmente a distribuição dos recursos oriundos de emendas parlamentares em relação ao grau de vulnerabilidade dos territórios, com o objetivo de identificar padrões ou distorções na alocação orçamentária. A hipótese esperada é que municípios com maior vulnerabilidade social — identificados por IVS mais elevados — recebam volumes mais expressivos de emendas, refletindo uma política redistributiva voltada à redução de desigualdades.

## Figura 1 - Mapa da Distribuição do IVS nos municípios de São Paulo

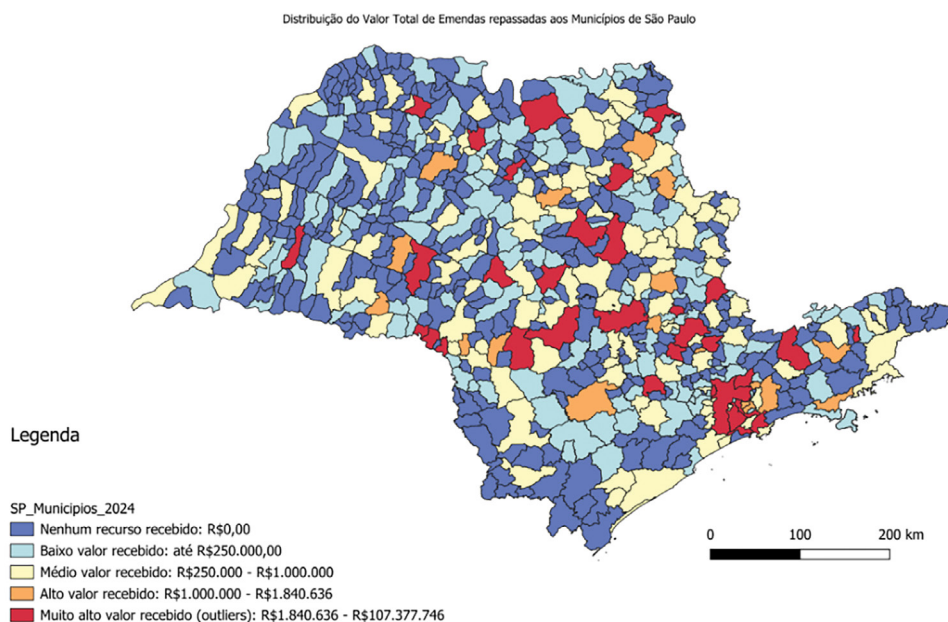
Distribuição do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) nos Municípios de São Paulo



Fonte: autora.

A análise visual do mapa cloropético evidencia uma distribuição espacial bastante desigual da vulnerabilidade social entre os municípios paulistas. Observa-se uma maior concentração de municípios com muito baixa e baixa vulnerabilidade nas regiões centrais e próximas à capital, conforme ilustrado pelas tonalidades azul e verde, enquanto as regiões sul e sudeste do estado apresentam maior número de municípios classificados como de alta e muito alta vulnerabilidade social, destacados em tons alaranjados e vermelhos. Esperava-se que municípios classificados nas faixas mais altas de vulnerabilidade (IVS 0,4 a 0,5 e 0,5 a 1) recebessem maior volume de repasses, o que indicaria aderência a critérios redistributivos e orientados por justiça social.

**Figura 2 - Mapa da Distribuição do valor total de emendas nos municípios de São Paulo**



Fonte: autora.

No entanto, a análise revelou o contrário. A elaboração do segundo mapa cloropético tem como objetivo ilustrar a distribuição territorial do valor total das emendas parlamentares estaduais repassadas aos

municípios paulistas. Para isso, foram definidas cinco faixas de valor a partir da distribuição estatística dos dados, com base na exclusão de outliers e posterior categorização manual: (i) municípios que não receberam recursos (R\$ 0,00); (ii) municípios que receberam valores baixos (até R\$ 250.000,00); (iii) valores médios (entre R\$ 250.000,00 e R\$ 1.000.000,00); (iv) valores altos (de R\$ 1.000.000,00 até R\$ 1.840.636,00); e (v) valores muito altos (outliers), com repasses acima de R\$ 1.840.636,00, chegando até R\$ 107.377.746,00.

A análise visual permite observar que há uma alta concentração de municípios em azul escuro, ou seja, que não receberam nenhum valor de emenda parlamentar. Essa ausência de recursos abrange uma ampla faixa do território paulista, sobretudo em regiões do interior e em municípios de pequeno porte. Por outro lado, os municípios em vermelho — que concentram os valores mais elevados — estão significativamente localizados em zonas metropolitanas ou cidades de médio porte com maior relevância política e administrativa.

Essa distribuição espacial evidencia fortes assimetrias na destinação dos recursos, com grande número de municípios excluídos da alocação orçamentária enquanto poucos municípios concentram os repasses de maior volume. Ao se comparar com o mapa do IVS, nota-se que municípios com alta vulnerabilidade social (tons quentes no mapa anterior) não necessariamente estão entre os maiores recebedores, o que sugere uma fragilidade nos critérios redistributivos das emendas parlamentares estaduais. Em outras palavras, o valor total recebido por município não guarda relação visível com o grau de vulnerabilidade social, reforçando a necessidade de maior transparência e de critérios técnicos na definição das prioridades orçamentárias.

Essa conclusão converge com os achados da literatura sobre desigualdades territoriais na alocação de emendas (ULINSKI et al., 2024; VIEIRA; LIMA, 2022), ao evidenciar que o princípio da equidade não é sistematicamente considerado na prática legislativa de destinação de recursos públicos via emendas parlamentares.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esses resultados permitem levantar algumas hipóteses críticas à luz da literatura. Primeiramente, reforça-se a ideia de que as emendas parlamentares frequentemente operam segundo uma lógica político-eleitoral, sendo direcionadas preferencialmente para bases eleitorais de parlamentares, independentemente dos critérios técnicos ou das reais necessidades dos territórios beneficiados (LORDELO et al., 2024; ULINSKI et al., 2024). Em segundo lugar, observa-se a fragilidade da governança pública na mediação desses recursos, visto que a ausência de critérios claros e o frágil controle social contribuem para a manutenção de padrões históricos de desigualdade regional (VIEIRA; LIMA, 2022).

Tais evidências permitem problematizar a natureza das emendas como instrumentos de política pública. Embora apresentadas como mecanismos de descentralização e aproximação entre representantes e demandas locais, sua execução sem critérios redistributivos claros pode resultar na ampliação das desigualdades — tanto territoriais quanto institucionais. Ademais, a baixa aderência a indicadores sociais, como o IVS, e a concentração de repasses em poucas OSCs sugerem a necessidade de revisão dos processos de alocação de recursos, reforçando o papel de planejamento e monitoramento por parte dos órgãos gestores.

Por fim, recomenda-se que futuras pesquisas avancem na análise de aspectos complementares como o desempenho das OSCs beneficiadas, a execução efetiva dos objetos propostos nas emendas e a análise longitudinal das transferências em mais de um ciclo orçamentário. Tais investigações podem contribuir para o fortalecimento da justiça distributiva nas políticas públicas, a partir de uma atuação mais equitativa, transparente e alinhada às reais necessidades da população.

## REFERÊNCIAS

**AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS.** Maior parcela das emendas parlamentares ao Orçamento é destinada à saúde e a transferências para municípios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024.

**ALMEIDA, D. P. B..** O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 34, pp 1-42. 2021.

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023:** Informação e Documentação - Referências - Elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2000.

**BRASIL.** Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. *Diário Oficial da União: Seção 1*, Brasília, Distrito Federal, 2014.

**BRASIL.** Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, ano 152, n. 52, p. 1, 18 mar. 2015.

**BRASIL.** Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 13 dez. 2019.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.688, de 2024. Brasília, Distrito Federal: STF, 2024.

**BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C..** Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: *O público não-estatal na reforma do Estado*. Brasília: ENAP, 1999. p. 15–45.

**ENAP.** Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Brasília: ENAP, 2019.

**GINI, C.** Variabilità e mutabilità: contributo allo studio delle distribuzioni e delle relazioni statistiche. [Fasc. I.]. In: *Studi economico-giuridici pubblicati per cura della facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Cagliari*. Cagliari: Tipogr. di P. Cuppini, 1912.

**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO.** Emendas Individuais Impositivas. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2025.

HASSELL, J. Measuring inequality: what is the Gini coefficient? Our World in Data, 2023.

IBGE. Tabela de Natureza Jurídica 2021: estrutura detalhada (códigos e denominações). Rio de Janeiro: IBGE, 2021

IPEA. Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. Brasília: IPEA, 2015.

IPEA. IVS Municipal - Base Completa. Brasília: IPEA, 2025.

IREE. Emendas parlamentares: histórico e influência. 2023.

LORDELO, B. C. T. et al. Distribuição de emendas parlamentares: uma análise de equidade e transparência na alocação de recursos no Brasil. In: Anais do XII SEMPAD - Seminário de Pesquisa em Administração da UNIFACS. Salvador: UNIFACS, 2024.

LORENZ, M. O. Methods of measuring the concentration of wealth. Publications of the American Statistical Association, v. 9, n. 70, p. 209–219, 1905.

MENDONÇA, P. M. E.; FALCÃO, D. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC): inovação ou peso do passado? Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 21, n. 68, p. 44–62, 2016.

O GLOBO. Emendas parlamentares dobram em 10 anos e Congresso no Brasil ganha mais poder sobre o Orçamento do que em outros países. O Globo, 18 dez. 2023.

O GLOBO. Brasil (in)eficiente: Emendas parlamentares batem recorde e chegam a R\$50 bi. Para especialistas, há distorção. Rio de Janeiro: O Globo, 25 fev. 2025.

**SÃO PAULO (Estado).** Decreto nº 61.981, de 20 de maio de 2016. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 2016.

**SÃO PAULO (Estado).** Fala SP: Plataforma de Acesso à Informação do Governo do Estado de São Paulo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2024.

**SÃO PAULO (Estado).** Portal da Transparência. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2024.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.** Repasses públicos ao terceiro setor. São Paulo: TCE-SP, 2016.

**ULINSKI, K. G. B. et al.** Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 2024

**VIEIRA, F. S.; LIMA, L. D.** Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. Revista de Saúde Pública, v. 56, p. 123, 2022.

## CAPÍTULO 3

# DILEMAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

Thyago Augusto de Carvalho

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Lei Federal nº 13.019/2014, denominada Lei de Fomento e de Colaboração e amplamente conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituiu um regime jurídico próprio para as parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, orientado pela mútua cooperação em torno de finalidades de interesse público e recíproco. À luz das diretrizes do art. 6º, esse marco normativo se estrutura em torno do fortalecimento institucional e da capacitação das OSCs, da priorização do controle de resultados, do incentivo à gestão da informação, à transparência e à publicidade, bem como do estímulo à cooperação federativa. Nesse sentido, a lei buscou conferir maior coerência, uniformidade e segurança jurídica às parcerias, mediante a definição de conceitos, regras e procedimentos comuns (Lopes, 2017).

Todavia, tão importante quanto a própria promulgação da legislação é o seu processo de implementação, pois é nesse plano que normas legais abstratas adquirem concretude em arranjos institucionais, rotinas administrativas, decisões operacionais e formas de interação entre burocracias e atores sociais. Essa questão assume especial relevo no âmbito do MROSC, uma vez que as parcerias por ele reguladas não se destinam à mera contratação de obras ou serviços, mas à consecução de finalidades de relevância pública e social. Nessa perspectiva, sua execução deve ser avaliada pelo cumprimento de metas e resultados, e não pela rigidez de cronogramas físico-financeiros ou pela mensuração fragmentada de etapas, como ocorre nos contratos administrativos tradicionais. Assim, a efetividade do MROSC depende das capacidades institucionais, dos mecanismos de coordenação e das condições reais de governança das políticas públicas.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um dever constitucional do Poder Público no campo dos direitos sociais e está presente em 99,4% dos municípios brasileiros (Brasil, 2016a, p. 9), sendo responsável por garantir proteção social não contributiva, por meio da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social (Brasil, 2005). Para tanto, o SUAS organiza e coordena ações de forma descentralizada e participativa, com articulação institucional, cofinanciamento e cooperação entre União, estados e municípios (Brasil, 2016a).

No arranjo federativo do SUAS, os municípios assumem papel central na provisão de serviços socioassistenciais destinados ao atendimento da população. Nisto, a cidade de São Paulo é um caso paradigmático, por concentrar a maior rede de serviços de assistência social da América Latina, cuja execução é realizada predominantemente por OSCs, como veremos mais adiante. Desta forma, o modo como o MROSC é aplicado nas parcerias pode produzir efeitos diretos na execução dos serviços socioassistenciais prestados à população.

Nessa linha de considerações, este artigo tem como objetivo analisar a implementação da Lei de Fomento e de Colaboração no SUAS da cidade de São Paulo. Buscamos ainda, identificar e discutir algumas das principais inconsistências observadas nesse processo, bem como examinar os desafios enfrentados e as estratégias mobilizadas por gestores públicos, trabalhadores(as) e OSCs no contexto de implementação.

Para tanto, adotamos uma abordagem qualitativa de pesquisa, com aplicação de entrevistas individuais semiestruturadas, a fim de explorar os significados, as experiências e as perspectivas dos participantes, situados em diferentes níveis da política: na esfera federal, atores vinculados à formulação e ao planejamento; na esfera municipal, responsáveis pela gestão e regulamentação das parcerias com as OSCs e, no âmbito local, trabalhadores(as) envolvidos na execução dos serviços socioassistenciais. Ademais, o estudo recorre à revisão bibliográfica e à análise de documentos legais e institucionais relacionados ao tema.

Além desta introdução e das considerações finais, este artigo discute inicialmente a trajetória de regulamentação da Lei nº 13.019/2014, no município de São Paulo. Na sequência, avaliamos a implementação do MROSC na rede de serviços socioassistenciais do SUAS em São Paulo. No terceiro trecho, apresentamos os dilemas e desafios enfrentados na operacionalização do MROSC, com foco na gestão das parcerias para execução de serviços. Ao final, analisamos as mudanças normativas mais recentes, bem como, os aspectos políticos envolvidos no processo de implementação do MROSC no SUAS paulistano.

## **2. Regulamentação do MROSC na cidade de São Paulo**

O MROSC busca aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional das relações de parceria entre a Administração Pública e as OSCs na execução de atividades de relevância pública e social. Nesse contexto, o princípio constitucional da autonomia administrativa confere aos entes subnacionais a possibilidade de editar regulamentos próprios para adequar as normas gerais às especificidades locais de implementação, desde que subordinadas às diretrizes federais. Essa subordinação à legislação federal, fundada na hierarquia jurídica e no pacto federativo, é fundamental para preservar a harmonia constitucional e assegurar maior uniformidade na implementação das políticas públicas em todo o território nacional.

Nessa direção, embora estivesse prevista a construção de uma agenda multinível indutora de apoio aos entes subnacionais à estruturação institucional e à implementação do MROSC, posto a heterogeneidade e variação de órgãos públicos no país, tal processo foi interrompido após o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, acarretando na descontinuidade dessa iniciativa. Em entrevista, Laís Lopes, ex-assessora especial da Secretaria de Governo da Presidência da República (2012-2017) e uma das principais responsáveis pela formulação da Lei nº 13.019/2014, nos diz que,

[...] quando a gente fala e olha para o processo de implementação, esse acúmulo, ele sofreu uma ruptura pela própria ruptura democrática. Enfim, por mais que a gente tenha tido muitos esforços de sistematizar em livros, vídeos, publicações, todas as palestras, isso não é suficiente para a articulação federativa que vinha acontecendo, pois ela foi interrompida, em maio de 2016, quando a gente teve um golpe de Estado no país. Então esse acúmulo do processo [...] ele não é forte o suficiente para ser levado para todas as instâncias, para apoiar o processo de municipalização, digamos assim, do MROSC Brasil à fora. [...] Então, assim, a gente fez muita coisa voltada para a implementação dos Estados e Municípios, mas quando o governo Michel Temer assume, tem um arrefecimento ali total do processo (Lopes, 2020).

Parte-se do entendimento de que a implementação do MROSC demandaria um arranjo de coordenação federativa liderado pela União e operacionalizado por meio de relações intergovernamentais integradas, complementares e descentralizadas entre os entes subnacionais. Associada à reciprocidade institucional e a fluxos sistemáticos de informação, essa coordenação seria fundamental para reduzir assimetrias de capacidade estatal, promover maior convergência interpretativa em torno das inovações normativas e induzir processos de simplificação e desburocratização administrativa.

No município de São Paulo, os debates em torno da regulamentação do MROSC no plano local foram iniciados em 2011, antes mesmo da Lei nº 13.019/2014 ser promulgada, porém, o assunto recebeu maior visibilidade na agenda governamental municipal somente em 2015, em função dos prazos para início da vigência do MROSC nos entes subnacionais.

Eduardo Regules, ex-chefe de gabinete da Secretaria de Governo da Prefeitura de São Paulo (2014-2016) e líder dos trabalhos de

regulamentação da Lei nº 13.019/2014, relatou-nos que a alta gestão municipal buscou envolver os burocratas do alto escalão da Administração Municipal na definição de temas prioritários na fase de formulação,

Não era um trabalho de gabinete meramente, era um trabalho para que ele pudesse sair de uma maneira mais condizente com a Lei, com o interesse público. Nós fizemos várias rodadas de conversas, audiências públicas com as organizações e com a sociedade civil, com as instituições, com as políticas públicas setoriais, com as universidades, [...] também houve consulta pública e esses resultados foram todos compilados e considerados por nós. Naquele momento, nós tínhamos a consciência de que esse modelo, até por exigência legal [...] de que no futuro essa Lei teria uma maior chance, maior força no município de dar os seus resultados (Regules, 2019).

Dias antes do término da vigência do seu cargo como prefeito, Fernando Haddad (2013-2016) sanciona o Decreto Municipal nº 57.575/2016 e regulamenta a Lei de Fomento e de Colaboração na cidade de São Paulo. Todavia, a tarefa de implementá-la coube à gestão subsequente, iniciada a partir de 2017.

Em linhas gerais, cada Secretaria, Subprefeitura e ente da Administração Indireta dispunha de normas internas próprias para a celebração de convênios com as OSCs. Com a edição do decreto, essas regras foram padronizadas, incorporando inovações trazidas pelo MROSC às etapas da parceria, ou seja, a seleção e celebração, contratualização e pactuação, execução, monitoramento e avaliação, bem como as regras de prestação de contas dos serviços ou projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho.

Apesar dos avanços, o Decreto nº 57.575/2016 não prevê mecanismos para a participação social/popular dos usuários das políticas públicas nas instâncias decisórias no ambiente da parcerias. Além do mais,

ele também não instituiu no município o Conselho de Fomento e Colaboração (Confoco), órgão de controle social consultivo e de assessoramento, responsável por propor e apoiar as relações de parceria, monitorá-las e avaliá-las, além de promover estudos e articulações com os demais conselhos setoriais.

Conforme Sposati (2018) a gestão democrática requer a consolidação de uma cultura institucional de caráter republicano, orientada pela centralidade dos direitos e pelo fortalecimento de processos democráticos de interação entre Estado e sociedade civil. Tal perspectiva pressupõe o reconhecimento e a valorização do bem e espaço públicos e da cidadania, fundamentados nos princípios da transparência e participação na gestão pública.

Vale notar que o MROSC constitui um conjunto de regras e entendimentos gerais as quais não se restringem às especificidades de uma única política setorial, devendo, entretanto, respeitar as normas operacionais das políticas públicas, sobretudo daquelas responsáveis pela prestação de serviços de interesse público e pela garantia de direitos sociais (Brasil, 2016b). Sob essa perspectiva, para operacionalizar o MROSC na esfera municipal foi necessário que os diferentes setores das políticas públicas formassem e implementassem suas próprias normas, em suas respectivas áreas de atuação, tomando como base tanto a legislação federal quanto o decreto municipal.

### **3 Fase inicial de implementação do MROSC na política de assistência social da cidade de São Paulo: dos convênios às colaborações**

Antes de abordar a etapa inicial de implementação do MROSC na rede socioassistencial paulistana, é necessário compreender seu funcionamento institucional. A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), órgão gestor do SUAS no município de São Paulo, é responsável pelo planejamento, formulação, coordenação, implementação e execução das ações de proteção social e de vigilância socioassistencial. Compete-lhe, ainda, fortalecer as instâncias de participação e controle social, monitorar e avaliar as estratégias de gestão do trabalho, gerir os recursos orçamentários e estabelecer diretrizes e normas para o funcionamento da rede de serviços, programas e projetos socioassistenciais.

A estrutura organizacional da SMADS é descentralizada em 32 Supervisões de Assistência Social (SAS), uma para cada Subprefeitura da cidade. As SAS respondem ao nível central pela gestão territorial dos serviços socioassistenciais prestados nas suas respectivas regiões administrativas. Além disso, mantém relações entre atores estatais e não estatais no nível intramunicipal, sendo consideradas burocratas de médio escalão (Lotta, Pereira e Bichir, 2018).

Merece atenção o fato da cidade de São Paulo ser a maior do país em termos demográficos, com 11.451.999 habitantes (IBGE, 2022) e 4.185.785 pessoas inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), correspondendo a aproximadamente 36% da população do município<sup>3</sup>. Apesar disso, há somente 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 33 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), 6 Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) e 1 Coordenação de Pronto Atendimento Social (CPAS). De modo geral, as 94 unidades estatais do SUAS são responsáveis pelo trabalho social nos territórios, com vistas à prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, ou pela intervenção especializada, nos casos em que há ruptura de vínculos e/ou violação de direitos.

Sobre o financiamento do SUAS da cidade de São Paulo, os recursos são divididos em duas Unidades Orçamentárias (U.O.), a (U.O.24.10)

referente à rede estatal da SMADS, e a (U.O.93.10) relativa ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) responsável pelo custeio das parcerias com as OSCs. De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>1</sup> de 2024, foram orçados R\$ 167.749.994,00 para a U.O.24.10 e R\$ 2.291.869.684,00 à U.O.93.10 no total de R\$ 2.459.619.678,00<sup>2</sup>. Todavia, esse valor total representa apenas 2,20% do orçamento municipal estimado em R\$111.851.681.558,00 para aquele ano<sup>3</sup>. Nota-se que um mês de repasse às OSCs (U.O.93.10) é suficiente para custear os doze meses de despesas da rede estatal municipal do SUAS (U.O.24.10). Essa constatação revela uma expressiva assimetria na alocação dos recursos públicos, evidenciando escolhas orçamentárias que tensionam o princípio da primazia estatal e suscitam questionamentos acerca da responsabilidade do município na execução dessa política pública.

A rede socioassistencial privada do SUAS na cidade de São Paulo vinculada à SMADS<sup>4</sup> é composta por 337 OSCs de diversas origens e tipos, incluindo movimentos sociais, associações de base, entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas. Sob regime de colaboração, essas OSCs prestam 1.392 serviços socioassistenciais, dos quais 761 são de Proteção Social Básica (55%) e 631 de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade (45%), subdivididos em 30 diferentes tipologias. São 246.992 vagas de atendimento para famílias, pessoas ou grupos, abrangendo crianças, adolescentes, jovens, adultos, pessoas idosas, mulheres e pessoas com deficiência<sup>5</sup>. Apesar disso, a cobertura de vagas socioassistenciais por habitante na cidade é de apenas 2,15%.

É importante ressaltar o fato de que 94% dos serviços da rede socioassistencial da cidade de São Paulo são prestados por OSCs, enquanto apenas 6% são providos pelas unidades públicas estatais. Isto nos revela a enorme dependência do SUAS na esfera municipal em relação às OSCs, uma condição construída e ampliada historicamente ao longo de várias gestões municipais (Bichir, Bretas & Canato, 2017).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) reconhece a importância das OSCs como cogestoras e corresponsáveis pela política de assistência social. Contudo, sua atuação deve ocorrer de

forma complementar à do Estado, e não em substituição a ele, uma vez que compete a Administração Pública a primazia na formulação, coordenação e condução dessa política (Brasil, 2005, p. 47), todavia, no plano prático, “[...] em São Paulo, o setor público está muito mais envolvido na regulação e supervisão dos serviços oferecidos por essas organizações privadas sem fins lucrativos, e não na prestação direta de serviços” (Bichir, Bretas & Canato, 2017, p. 12).

Sob o aspecto normativo, vale dizer que o município já dispunha de um arcabouço regulatório para contratualização de OSCs para prestação de serviços de assistência social desde os anos 2000, porém, referenciado no modelo contratual dos convênios<sup>6</sup> com aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.663/1993, sobre licitações e contratações públicas. Sposati (2005) diz que durante anos, a gestão municipal da assistência social operava como um banco de financiamento de projetos sociais. Não eram aplicados critérios democráticos para escolha da organização a qual assumiria a gestão de um serviço e por vezes, prevaleciam os interesses privados, acordos de bastidores, conchavos político-partidários ocultados por processos tecnocráticos e burocráticos centralizadores (Sposati, 2005, p. 533).

Todavia, uma mudança paradigmática acontece no governo da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) ao nomear Aldaíza Sposati (2002-2004) como titular da Secretaria de Assistência Social (SAS). Naquele período editaram a Lei Municipal nº 13.153/2001, o Decreto nº 43.698/2003 e a Portaria SAS nº 31/2003 os quais dispõem sobre a política pública de atenções de assistência social operadas por meio de convênios com OSCs.

Editou-se ainda, planos de metas, manuais operacionais, normas técnicas entre outros documentos os quais “[...] evidenciam uma direção de ruptura com práticas superadas de Assistência Social e fornecem a base para a construção de novos paradigmas de orientação/realização da Política de Assistência Social” (Yazbek, 2004, p. 41), pautados nos princípios e diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Lei nº 8.742/1993.

Com base nisso, as parcerias com as OSCs passaram a ser estruturadas

de forma a ampliar a participação social e a transparência pública. O processo de contratualização passou a incluir a publicação de editais de chamamento no Diário Oficial da Cidade de São Paulo e em jornais de grande circulação, com informações sobre datas e locais das audiências públicas. Esses espaços eram abertos à população e destinados à discussão das propostas apresentadas pelas OSCs interessadas na execução dos serviços. Além disso, previa-se a divulgação dos resultados da seleção e a convocação da OSC melhor classificada para a entrega da documentação necessária à formalização do convênio (Yazbek, 2004).

Designava-se, para cada convênio firmado, um(a) servidor(a) público(a), na qualidade de supervisor(a) técnico(a), responsável por acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços socioassistenciais localmente. Todavia, a supervisão técnica não se limitava apenas ao controle de metas ou a fiscalização do uso da verba pública, mas abrangia também aspectos pedagógico-formativos, pautados nas legislações e nos documentos técnico-operativos da assistência social. O objetivo central era romper com a cultura do assistencialismo, assegurar a unicidade de ações e o caráter público das atividades socioassistenciais, mesmo quando prestadas sob gestão conveniada com OSCs, de maneira a garantir a primazia do Estado e o direito constitucional dos usuários à proteção social não-contributiva (Sposati, 2005).

A prestação de contas foi redefinida e passou a ser de responsabilidade compartilhada entre a SAS e as OSCs. Os balanços eram verificados por servidores formados em contabilidade e o repasse mensal era condicionado à apresentação das notas fiscais e dos relatórios financeiros com justificativas das despesas efetuadas no período anterior. Outra mudança relevante foi a edição da Portaria SAS nº 30/2003 e da Norma Técnica de Assistência Social (NASp) nº 001/2003, as quais uma padronizaram a nomenclatura e classificaram os serviços, levando em conta suas especificidades técnicas e segmentos atendidos e não apenas os nomes fantasia (Sposati, 2005, p. 555). Esse arcabouço normativo dos convênios dos anos 2000, vigorou por mais de uma década (Rocha, 2018).

No que se refere à implementação do MROSC na rede socioassistencial

do município de São Paulo, as discussões iniciais aconteceram em 2013, movida pela agenda do MROSC na esfera federal na gestão da então secretária da SMADS Luciana Temer (2013-2016) (Carvalho, 2021). Todavia, foi na gestão de Filipe Sabará (2017-2018) nomeado secretário pelo recém-eleito prefeito João Doria (2017-2018) quando tiveram início às tentativas de implementação do MROSC na assistência social da capital paulista.

De modo geral, a gestão Sabará (2017-2018) caracterizou-se por contradições e tensionamentos, sendo “[...] calcada em uma abordagem mais “assistencialista”, demonstrando pouco comprometimento com a política de assistência social de São Paulo” (Laura, 2020, p. 93). Nesse período, quando se teve início a implementação do MROSC na SMADS, a tomada de decisões seguiu um modelo “top-down”, altamente verticalizado, com concentração da tomada de decisões no gabinete, sendo pouco democrática e oposta à participação social. Observou-se nesse período, um desmonte deliberado do controle social e a redução do diálogo com os(as) trabalhadores(as) do SUAS.

Ademais, os burocratas de médio escalão e os de nível de rua da área finalística foram postos às margens da etapa de formulação a qual definiu as regras de implementação do MROSC na SMADS. Conforme Lotta (2021), as políticas públicas devem ser implementadas por uma burocracia em rede, sendo assim, sua implementação não depende exclusivamente de um agente centralizador, mas de um sistema integrado e participativo, capaz de envolver os diferentes burocratas que atuam em uma determinada política, cujas interações, articulações e decisões, nos diversos níveis de atuação, influenciam diretamente os resultados do processo de implementação.

No plano jurídico, a regulamentação inicial do MROSC na assistência social paulistana deu-se por meio da Portaria nº 38/SMADS/2017. Sua vigência, porém, foi breve, restringindo-se a apenas três meses, diante das críticas relativas às lacunas de seu conteúdo e às inconsistências evidenciadas em sua operacionalização. Na prática, o regulamento manteve diversos procedimentos próprios do regime dos convênios e limitou-se, em grande medida, a realizar adequações terminológicas, sem incorporar, de fato, as principais diretrizes e inovações trazidas pela Lei nº 13.019/2014.

Por esse motivo, Rocha (2018) considera a Portaria nº 55/SMADS/2017 como o ponto de partida do MROSC na SMADS. A etapa de contratualização passou por mudanças significativas, e os termos de convênio foram adaptados para termos de colaboração. As audiências públicas foram substituídas por editais de chamamento público, contudo, os critérios de seleção atribuíam nítidas vantagens às OSCs já parceiras da SMADS, detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e ofertantes de contrapartidas financeiras, em bens e/ou serviços adicionais, como, por exemplo à cessão de pessoal adicional, mobiliários, equipamentos e, até mesmo, de imóveis para a prestação dos serviços. Sem dúvida, essa é uma condição favorável às OSCs de maior porte, com estrutura institucional consolidada, maior capacidade de captação de recursos e acesso a isenções ou imunidades fiscais. Ou seja, as OSCs de menor porte e com baixa disponibilidade de recursos próprios, mesmo que possuam ampla experiência no trabalho social local, conhecimento concreto do território e vínculos com a comunidade, concorrem em nítida desvantagem nos editais de chamamento público da SMADS. Não por acaso, Rocha (2018, p. 147) aponta que um grupo de apenas 9 OSCs concentram 20% dos serviços da cidade.

No que diz respeito ao controle dos recursos públicos, a Portaria nº 55/SMADS/2017 substituiu a Prestação de Contas Mensal dos convênios pelo “Ajuste Financeiro Mensal”, o qual condiciona o repasse da verba à apresentação de todos os extratos das contas corrente e poupança específicas da parceria, das planilhas com a discriminação das movimentações bancárias do período, relatórios com indicação das receitas e despesas e os demonstrativos de contrapartidas de cada um dos serviços e relatório de visita técnica in loco.

Criou-se ainda, as Prestações de Contas Parciais Semestrais, as quais reúnem os Ajustes Financeiros Mensais do período e, a Prestação de Contas Final realizada ao término da vigência do Termo de Colaboração. Esse modelo sofreu críticas pela excessiva burocratização e pelo baixo foco na avaliação do cumprimento das metas e resultados compactuados, um resquício da cultura organizacional dos convênios.

Convém assinalar que com a Lei nº 13.019/2014, a prestação de contas

deixa de ser uma etapa de mera verificação monetária e passa a configurar um processo compartilhado, no qual a OSC e a Administração Pública avaliam o cumprimento das metas e os resultados alcançados previamente definidos no Plano de Trabalho, incorporando os ajustes necessários à melhor execução do serviço. Em contraponto, cumpre destacar que,

O controle de meios foi deslocado para o início, no momento da pactuação do plano de trabalho e do instrumento a ser firmado, e segue com a liberação de recursos em conta corrente bancária específica [...]. As despesas devem ser compatíveis com o que foi previsto sendo que gastos em valor diferente devem ser justificados. O controle de resultados pressupõe que esse momento inicial tenha sido bem planejado, pois serão as metas e indicadores que ajudarão a demonstrar os resultados alcançados. O desenho do plano de trabalho é fundamental para isso (Lopes, 2017, p. 48).

Segundo Rocha (2018) a Portaria nº 55/SMADS/2017 causava fortes tensionamentos, tanto para as OSCs quanto para os(as) gestores(as) das parcerias, isso porque, apresentava omissões técnicas, falhas operativas e ambiguidades interpretativas, as quais suscitaram incompreensões quanto à sua aplicabilidade, sem elucidações por parte do órgão secretarial. Ademais, a norma continha um controle excessivamente burocrático sobre as etapas de seleção, celebração e prestação de contas das parcerias, ademais, previa regras prescindíveis, as quais restringiam, por exemplo, a inclusão de novos itens de despesa no Plano de Trabalho, mesmo quando necessários à adequada execução do serviço.

Diante da insatisfação coletiva e mobilização de trabalhadores(as) do SUAS e OSCs, a Portaria nº 55/SMADS/2017 foi revogada em agosto de 2018, dando lugar a Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018. Em resumo, o novo regulamento e incorporou Em termos centrais, a IN 03/SMADS/2018 não rompeu totalmente com a Portaria 55/SMADS/2017, mas reorganizou, detalhou e em alguns pontos ajustou regras de celebração e prestação de contas tornando-as

mais flexíveis, com enfoque declarado no controle do cumprimento do objeto, metas e resultados, além de simplificar e racionalizar procedimentos internos.

## **Segunda fase da implementação do MROSC no SUAS da cidade de São Paulo**

Logo após a saída de João Dória da Prefeitura de São Paulo, Bruno Covas passou a ocupar a chefia do executivo municipal, assumindo o mandato de prefeito deixado por Dória. Neste período, Filipe Sabará é indicado para a presidência do Fundo Social de São Paulo (FUSSP). Em novembro de 2018, José Castro assumiu interinamente a SMADS, porém, em março de 2019, entregou o cargo por discordar das deliberações do prefeito Bruno Covas, iniciando uma crise de gestão, com quatro mudanças de chefia na SMADS em menos de um ano. Marcelo Del Bosco ocupou provisoriamente a pasta, até a nomeação de Cláudio Tucci Junior que foi exonerado em menos de dois meses, com Del Bosco reassumindo interinamente o cargo. A crise se intensificou com ameaças de cortes de recursos e constantes atrasos de verbas aos serviços socioassistenciais. A rotatividade de secretários na SMADS impactou diretamente não só a estrutura organizacional, quanto a implementação do MROSC no SUAS da capital paulista (Lara, 2020).

A partir do golpe de 2016 a conjuntura econômica, política e social brasileira foi marcada pelo avanço das políticas de austeridade fiscal, as quais ensejaram retrocessos democráticos e perdas de direitos. A promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu um regime de teto de gastos públicos, impondo restrições aos investimentos em políticas sociais em âmbito nacional. Os impactos financeiros repercutiram na assistência social da cidade de São Paulo, ocasionando fechamento de serviços, redução de vagas de atendimento e demissões em massa de trabalhadores(as). Em paralelo, tentou-se impor projetos assistencialistas à margem do SUAS, com destaque para o “Programa Criança Feliz” e o “Pátria Voluntária”, os quais marcavam o retorno do primeiro-damismo no país.

Em reação ao movimento de desmonte, a Frente em Defesa do SUAS da

Câmara dos Vereadores do município de São Paulo cobrou explicações à SMADS. O CRESS-SP emitiu notas de repúdio, enquanto o Fórum da Assistência Social (FAS), Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS (FETSUAS), Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São Paulo (SINDSEP), o Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência e Educação à Criança ao Adolescente e à Família do Estado de São Paulo (Sitraemfa) articularam com os trabalhadores(as) manifestações em protesto ao desmonte orçamentário e operacional da assistência social da capital paulista.

Em julho de 2019, Berenice Gianella (2019–2021) foi nomeada titular da SMADS por Covas, trazendo relativa estabilidade institucional à pasta. Sua gestão aconteceu durante a pandemia de coronavírus. Enquanto alguns serviços socioassistenciais adotaram o atendimento remoto aos usuários, outros continuaram a operar de modo presencial, dada a especificidade do trabalho e vulnerabilidade social do público atendido. Cumpre apontar que em pleno contexto pandêmico, a SMADS promoveu cortes salariais, redução de vagas e contenção de verbas, intensificando as vulnerabilidades sociais já enfrentadas pela população nos territórios, justamente em um período no qual a proteção social se tornou ainda mais essencial para garantir direitos e minimizar os impactos da crise sanitária.

Após o falecimento de Bruno Covas, por motivo de doença oncológica, em 2021, o vice-prefeito Ricardo Nunes (2021–2024) assumiu o seu lugar. Nunes nomeia o vereador Carlos Bezerra Junior (2021–2024) para ser o novo secretário da SMADS. Sua gestão, em síntese, ficou marcada pela focalização do atendimento à população em situação de rua. Destaca-se, o Programa Reencontro<sup>7</sup> o qual consiste na Vila Reencontro e nos Auxílios Reencontro Moradia e Família. A supervisão desses serviços foi centralizada no gabinete da SMADS, como forma de controlar diretamente as vagas de acesso e desligamentos, entretanto, a despeito da gestão territorializada dos serviços do SUAS na cidade.

Para fins de ilustração, observa-se que, em junho de 2021, encontravam-se contratados 733 serviços de Proteção Social Básica, número que, em junho de 2024, passou para 761, correspondendo a um crescimento de apenas 3,81%. No mesmo período, os serviços

vinculados à Proteção Social Especial passaram de 517 para 631, o que representa um incremento de 22,05%<sup>8</sup>.

Sobre a segunda fase de implementação do MROSC, desde 2019 já se discutia a necessidade de substituir a IN 03/SMADS/2018, criticada pelas omissões e falhas de aplicabilidade. Não por acaso, editou-se 9 instruções normativas complementares para modificar 91 itens da redação original da IN 03/SMADS/2018, para fins de ajustes, retificações e complementos. É um volume considerável de alterações, em um curto intervalo de tempo, tornando a regulamentação das parcerias um dos dilemas da implementação do MROSC na assistência social paulistana.

As discussões para a elaboração de uma nova instrução normativa foram retomadas em 2022. No ano seguinte, a proposta foi submetida à consulta pública e recebeu mais de seiscentas contribuições. Ademais, houve debates no COMAS-SP, fóruns de entidades e seminários promovidos pela própria SMADS. Após adiamentos, sancionou-se a IN nº 02/SMADS/2024, a qual revogou a IN nº 03/SMADS/2018, todavia, o novo regulamento incorporou poucas sugestões de mudança e manteve aspectos críticos da norma anterior, sobretudo, no que diz respeito a gestão da execução das parcerias e a prestação de contas.

De modo geral, a nova normativa introduz ajustes de redação e de entendimento em relação à norma anterior, que abordava os mesmos temas de forma fragmentada e, por vezes, contraditória, produzindo incompreensões e dificultando sua aplicação. A IN nº 02/SMADS/2024 reorganiza as responsabilidades dos atores envolvidos na execução das parcerias, redefine os procedimentos de avaliação de imóveis para a implantação dos serviços e disciplina a utilização do fundo provisionado para os recursos humanos. Também prevê verba para adequação dos serviços e a adoção de um sistema informatizado de prestação de contas, denominado Sistema de Gestão do Terceiro Setor (SGTS). Não obstante, a norma apresenta baixa densidade inovadora, permanecendo aquém das diretrizes previstas no artigo 6º da Lei nº 13.019/2014.

Em síntese, Mendonça (2017, p. 51) destaca a importância de que a

Administração Pública esteja mobilizada para promover alinhamentos institucionais, esclarecer dúvidas e ofertar capacitações, de modo a contribuir para a construção de um ambiente institucional mais seguro do ponto de vista jurídico. Segundo a autora, esse esforço favorece não apenas a realização das adequações normativas necessárias, mas também a incorporação de melhores práticas na gestão das parcerias por parte dos gestores públicos, especialmente daqueles responsáveis por sua condução. Todavia, trata-se de um caminho permeado por dilemas e desafios, o qual exige capacidade institucional, coordenação entre os diferentes níveis de gestão e compromisso contínuo com o aprimoramento da governança pública.

#### **4 Gestão das Parcerias: dilemas e desafios**

Segundo Rocha (2018), um dos principais dilemas à implementação do MROSC no SUAS da cidade de São Paulo foi o acúmulo da função de supervisor técnico, presente desde à época dos convênios, a qual era mais vinculada à educação permanente e a processos críticos-reflexivos, com a nova atribuição de gestor(a) da parceria, com funções mais voltadas à fiscalização e controle do uso de recursos.

De acordo com os normativos da SMADS, cada serviço socioassistencial regido por um termo de colaboração requer a nomeação de um(a) gestor(a) da parceria, uma comissão de monitoramento e avaliação e seus respectivos suplentes. Uma das particularidades da cidade de São Paulo é o fato de que a responsabilidade por acompanhar a execução das parcerias localmente é atribuída a(o)s servidores(as) públicos(as) dos CRAS, CREAS e Centros POP, em sua maioria assistentes sociais da ‘burocracia de linha de frente’, ou, de ‘nível de rua’, os quais também prestam atendimento diário às famílias e indivíduos em situação de desproteção e risco social.

De um lado, observa-se que o número de serviços socioassistenciais executados por OSCs cresceu 18,48% entre junho de 2014, quando havia 1.174 serviços, e junho de 2024, quando esse total alcançou 1.391. Por outro lado, a quantidade de unidades da rede socioassistencial estatal aumentou de forma pouco expressiva nesse mesmo período, passando de 76 para 94 unidades. Paralelamente, observa-se uma

redução estimada de 27% no número de servidores(as) públicos(as) ativos(as) da SMADS, em decorrência de aposentadorias, afastamentos e exonerações, sem a devida reposição desses cargos (Carvalho, 2021).

Em 2014, realizou-se um concurso público com 377 vagas para assistentes sociais, todavia, muito(a)s candidato(a)s aprovado(a)s no processo seletivo não foram convocado(a)s, sob a justificativa de déficit orçamentário, levando-os(as) à via judicial na tentativa de ingressar na carreira pública. Em 2024, havia 483 assistentes sociais servidores(as) efetivos(as) nos CRAS, CREAS, Centros POP e SMADS<sup>9</sup>, quantidade a qual avaliamos como insuficiente, visto que muitos acumulam as funções de supervisores técnicos e gestores das parcerias, além de compor as comissões de seleção, monitoramento e avaliação das parcerias locais.

Embora a Comissão de Monitoramento e Avaliação possua, formalmente, a atribuição de acompanhar o desempenho dos resultados da parceria, o cumprimento de metas e a prestação de contas, sua atuação, na prática, tende a restringir-se a procedimentos meramente burocrático-instrumentais. A insuficiência de pessoal nas unidades faz com que os(as) mesmos(as) servidores(as) responsáveis pela gestão das parcerias integrem esses colegiados, comprometendo a efetividade do monitoramento. Soma-se a isso a ausência de capacitação, apoio técnico ou institucional de outros órgãos, em desacordo com os preceitos da Lei nº 13.019/2014 e Resolução nº 21/CNAS/2016.

Periodicamente, esses(as) profissionais fazem visitas técnicas aos locais onde os serviços são prestados e emitem pareceres a respeito das atividades definidas nos Planos de Trabalho. Essa avaliação segue os indicadores quantitativos e qualitativos<sup>10</sup> padronizados pela SMADS e são divididos em quatro dimensões: 1) Estrutura física e administrativa, a qual avalia as condições de conservação dos cômodos, mobiliários e a quantidade de materiais pedagógicos disponíveis; 2) Serviços, Processos, ou Atividades, que examina a quantidade de relatórios, planos de atendimento e prontuários elaborados; 3) Produtos ou resultados, que verifica a quantidade de usuários atendidos em relação às vagas disponíveis, além da

qualidade da alimentação que lhes é oferecida; 4) Recursos humanos, que mensura a quantidade de profissionais que participaram de formações e, se o número de funcionários trabalhando no serviço corresponde ao previsto no Plano de Trabalho.

Percebe-se que os indicadores de avaliação são estruturados a partir de uma racionalidade predominantemente gerencial e burocrática. A análise tende a privilegiar aspectos formais mensuráveis e documentais do serviço, com isso, a complexidade do trabalho socioassistencial corre o risco de ser reduzida a parâmetros administrativos e procedimentais que, embora relevantes, são insuficientes para apreender a qualidade da atenção ofertada em sua dimensão relacional, territorial e protetiva. Esse modelo de avaliação tende a reforçar práticas fiscalizatórias voltadas à verificação do cumprimento formal de exigências administrativas.

Além disso, a atribuição de avaliar a estrutura física dos imóveis, examinar cardápios e o valor nutricional dos alimentos servidos aos usuários, emitir opiniões sobre atividades pedagógicas e analisar o uso de mobiliários, materiais, insumos, despesas e receitas revela uma preocupante inconsistência institucional. Isso porque, conforme já dito, os(as) gestores(as) das parcerias são, em sua maioria, assistentes sociais, os(as) quais não detêm habilitação técnica para se pronunciar sobre matérias privativas de outras profissões, nos termos da Lei Federal nº 8.662/1993. Trata-se, portanto, de uma requisição institucional que extrapola os limites legais e técnico-profissionais de sua atuação. Essa problemática emerge, inclusive, na fala de um trabalhador do SUAS entrevistado por Carvalho (2021, p. 272).

Isso é importante falar! Nós não somos nutricionistas! Mas a gente vê a questão do cardápio. Nós não somos contadores! Mas a gente tem que ficar vendo a prestação de contas se está tudo certo, mas a gente não tem a menor noção disso! Tem vários outros quesitos. Por exemplo, no relatório de visita, a gente tem que observar, por exemplo, se os cômodos estão adequados. Oras, eu

não sou engenheiro(a)! Não tenho formação para ver se aquele cômodo lá é adequado. Eu vejo grosso modo, mas não sei se aquela estrutura predial está de acordo com o que seria ideal para o atendimento daqueles usuários. Então, a gente tem responsabilidades que não são da nossa formação. O certo era ter esses profissionais na equipe para fazer a supervisão, mas não tem! Então sobrecarrega o gestor da parceria (Entrevista 3).

Ao não viabilizar a contratação de profissionais de outras áreas para a composição das equipes locais, nos termos da Resolução nº 17/CNAS/2011, o município desloca para os(as) assistentes sociais um conjunto de atribuições as quais extrapolam as competências e habilitações específicas desses(as) profissionais. Nisto, são compelidos(as) a emitir pareceres sobre documentos contábeis referentes à aplicação dos recursos financeiros repassados às OSCs, bem como a autorizar aquisições de bens permanentes e serviços de manutenção e obras, avaliar o uso das contrapartidas da OSC, verificar a capacidade técnica, a regularidade fiscal, social e trabalhista da OSC, analisar a capacidade econômico-financeira da OSC mediante a aprovação ou reprovação da prestação de contas, expedir notificações e aplicar penalidades, como glosa de gastos e descontos na verba.

Trata-se de atribuições típicas de fiscais e gestores de contratos, previstas na Lei Federal nº 14.133/2021 de licitações públicas, as quais passam a ser incorporadas ao cotidiano de trabalho dos(as) assistentes sociais, sem a correspondente redefinição institucional das equipes, sem qualificação específica e sem o devido auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para dirimir dúvidas e subsidiá-los(as) com informações para prevenir riscos na execução contratual. Ademais, também não prevê a contratação de apoio técnico de terceiros para assisti-los(as) e subsidiá-los(as) com informações pertinentes a essa atribuição e que ultrapasse sua competência.

Com isso, burocratas do nível de rua da assistência social, isto é, profissionais que já responsáveis pelo atendimento direto à

população em situação de vulnerabilidade e risco social, passam a acumular funções vinculadas à gestão das parcerias, configurando não apenas sobrecarga de trabalho e desvio de função, mas também o aprofundamento de práticas institucionais marcadas pela coerção, pela pressão por resultados e pela banalização do assédio moral no cotidiano laboral, produzindo insatisfação, conflitos ético-políticos e adoecimentos entre os(as) profissionais, além de expô-los(as) ao risco de sofrer sanções funcionais ou por improbidade administrativa<sup>11</sup>.

Esse quadro é agravado pela insuficiência de servidores(as) públicos(as) e pela ausência de um quadro fixo de lotação de pessoal nos CRAS, CREAS e Centros POP, o que mantém a composição das equipes abaixo dos parâmetros da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). Somam-se a isso condições de trabalho precárias, marcadas pela escassez de recursos materiais e obsolescência de equipamentos básicos indispensáveis ao desenvolvimento das ações.

Equipes reduzidas, sobrecarregadas e absorvidas pelas exigências burocráticas da gestão das parcerias encontram dificuldades para garantir o acompanhamento sistemático de indivíduos e famílias em situação de desproteção social, risco e/ou violação de direitos. Nesse contexto, os atendimentos tendem a se tornar cada vez mais seletivos, focalizados, descontínuos e fragmentados. Mais do que um problema organizacional, trata-se de uma inflexão a qual pressiona a própria finalidade das unidades estatais de referência de assistência social na cidade, a medida em que desloca profissionais e estruturas do campo da proteção social para o campo do controle fiscal-administrativo das parcerias com as OSCs.

A gestão das parcerias, na prática, tornou-se a atividade preponderante dos CRAS, CREAS e Centros POP, sobrepondo-se até mesmo, as funções essenciais dessas unidades, como a oferta do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e do serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), os quais embora previstos pela LOAS foram postos em segundo plano. O trabalho social nessas unidades vai sendo substituído cada vez mais pelo trabalho fiscal da gestão de serviços contratados com OSCs. Portanto, para além do desvio de função, observa-se também um desvio de atenção e finalidade no

papel desempenhado por esses Centros de Referência, os quais no município de São Paulo perdem sua identidade institucional, para tornarem-se Centros de “Regulação de Parcerias” ou de “Fiscalização de Contratos” da Assistência Social.

Dividido(a)s pelo dilema entre o atendimento à população desprotegida socialmente e a imposição burocrático-institucional da gestão das parcerias, os(as) servidores(as) da rede socioassistencial buscaram o apoio do Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo (SINDSEP), do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) e do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP). Diante da limitada interlocução com a alta burocracia da gestão municipal, organizaram reuniões com a categoria, elaboraram documentos e os reuniram em um dossiê para instaurar um inquérito civil no Ministério Público do Estado de São Paulo, para denunciar as violências institucionais sofridas pela burocracia de nível de rua.

Tal situação mostra-se particularmente preocupante, uma vez que nem a legislação do MROSC nem os normativos nacionais do SUAS conferem às equipes das unidades de referência a atribuição de gerir parcerias com OSCs em prejuízo das atividades de atendimento à população usuária, conforme já dito. Trata-se de uma prática que destoa das diretrizes nacionais da assistência social e contraria o artigo 2º-A da Lei nº 13.019/2014, segundo o qual devem ser observadas as normas setoriais e respeitadas as instâncias de pactuação e deliberação das políticas públicas correspondentes (Brasil, 2016b).

Assim, o modelo de parcerias proposto pela Lei nº 13.019, de 2014, não contraria as normativas vigentes no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Ao contrário, a nova lei inaugura um relacionamento público-privado fundado em condições legalmente estabelecidas, pautadas em objetivos coletivos, na construção participativa e no reconhecimento do papel das organizações como parcerias complementares da atuação estatal (Brasil, 2016b, p. 4).

Como visto, a implementação do MROSC na assistência social deve ocorrer em consonância com as normativas do SUAS, sem sobreposição de atribuições. No entanto, a forma como a gestão das parcerias vem sendo operacionalizada pela SMADS revela fragilidades relevantes, sobretudo em razão da ausência de uma governança municipal unificada. Nesse contexto, SAS, CRAS, CREAS e Centros POP tendem a desenvolver entendimentos, fluxos e rotinas distintos na relação com as OSCs em cada território, o que produz fragmentação institucional, insegurança operativa e enfraquecimento da coordenação entre agentes estatais e não estatais.

Além disso, persiste a cultura fiscalizatória e burocrática originária da época dos convênios, na qual controles formais de meios se sobrepõem ao controle prático dos resultados. Tal dinâmica esvazia o conteúdo substantivo do serviço, ao deslocar o foco das aquisições imateriais dos usuários e da garantia de direitos e para o controle fiscal e monetária das OSCs parceiras. Sobre isso, um trabalhador da rede socioassistencial privada do SUAS entrevistado por Carvalho (2021, p. 278) diz que,

Mas eu acho que fica um lugar muito de vigilância mesmo, e não no sentido de melhorar o serviço. De todos os trabalhadores que eu converso, a gente acaba sentindo que o profissional da organização está o tempo todo sendo vigiado pela prefeitura se ele está ou não usando o dinheiro indevidamente, eu sinto bastante isso e sofro muito também com isso (Entrevista 4).

Observa-se uma relação marcada pela “criminalização burocrática” (Lopes, 2017, p. 33), na qual as OSCs tendem a ser tratadas como potenciais “fraudadoras” do erário público, sendo submetidas a mecanismos permanentes de controle e vigilância. Essa lógica, fundada na desconfiança institucional, pode comprometer, até mesmo, a integralidade das relações de referência e contrarreferência nos territórios entre os agentes estatais e não-estatais. Parte-se do entendimento de que a construção de relações horizontalizadas, baseadas na cooperação e na confiança mútua entre os atores que compõem uma mesma rede de proteção social, constitui condição

indispensável para assegurar atendimento efetivo à população.

No município de São Paulo, a rede privada do SUAS concentra cerca de 16 mil trabalhadores(as) contratados(as) pelas OSCs (Carvalho, 2021). Ainda que esses vínculos sejam predominantemente formais, distinguem-se pela maior instabilidade em relação aos regimes estatutários do serviço público. A inexistência de planos de cargos, carreiras e salários, associada a remunerações rebaixadas, expressa a inserção desses(as) profissionais em relações laborais atravessadas pela precarização e superexploração da força de trabalho.

Lara (2020) observa que muitos trabalhadores(as) da rede socioassistencial privada do SUAS mantinham esperanças de que o MROSC facilitaria as suas rotinas de trabalho, mas a sua implementação municipal gerou efeito oposto ao esperado, com a intensificação da burocratização e fiscalização, vinculado à exigência de maior produtividade, como a elaboração de planilhas, relatórios, formulários entre outros instrumentos. O acúmulo de tarefas e desvio de funções, prejudica cada vez mais as aquisições materiais e imateriais dos usuários e o trabalho social essencial aos serviços. Nessa direção, um gerente de serviço socioassistencial entrevistado por Carvalho (2021, p. 271), avalia que,

[...] ele veio com uma proposta de tentar romper com a burocracia. Mas eu acho que o MROSC em São Paulo veio com uma potência muito de fiscalizar e menos de discutir de fato o que as organizações estão fazendo e fica muito na questão financeira, da prestação de contas e pouco se discute a qualidade do resultado do trabalho social que se é prestado. [...] Então, a nossa organização está preocupada com a qualidade do trabalho que é prestado para as famílias. Mas para o governo, o que importa mesmo é só a quantidade! Ou seja, quanto mais abarrotado, melhor! – O importante é dizer – ‘olha estamos atendendo tantos’, mas não se preocupam com o ‘como’ estamos atendendo os usuários! (Entrevista 5).

Ao invés de se priorizar a qualidade das atenções ofertadas aos usuários, preocupa-se com a “per capita” a ser paga por cada atendido. Com isso, muitas OSCs estão sujeitas a penalidades por não atingirem os percentuais quantitativos de matrículas e mensais de frequência exigidos pela SMADS, acarretando em implicações administrativas, financeiras e, até mesmo, na rescisão contratual do serviço prestado pela OSC.

Vale notar que, de acordo com o artigo 6º da LOAS, a Administração Pública deve financiar integralmente os serviços de assistência social mesmo quando prestados em regime de parceria com às OSCs<sup>12</sup>. Todavia, os recursos financeiros transferidos às OSCs são insuficientes para assegurar a cobertura integral das despesas necessárias à execução contínua e qualificada dos serviços socioassistenciais, uma vez que não recompõem as perdas inflacionárias, perpetuando um quadro estrutural de subfinanciamento.

Diante dessa realidade, muitas OSCs lançam mão das próprias reservas financeiras ou recorrem à captação de recursos privados, por meio da responsabilidade social empresarial, de fundações filantrópicas, agências de fomento nacionais e internacionais, campanhas de doações e atividades voluntárias, entre outras estratégias particulares para garantir a manutenção de um serviço de natureza pública.

No entanto, a maioria das OSCs vinculadas ao SUAS da cidade de São Paulo depende exclusivamente das transferências do FMAS para manter suas atividades, o que torna a rede socioassistencial particularmente vulnerável. Exige-se dessas OSCs o cumprimento de metas e a continuidade da oferta dos serviços sem a correspondente provisão de recursos compatíveis com sua execução. Essa contradição expressa uma estratégia gerencialista de gestão, na qual se transfere às OSCs a responsabilidade pelo atendimento direto à população usuária da assistência social, enquanto se limitam os meios materiais e financeiros indispensáveis à efetivação desse atendimento.

Conforme Sposati (2018) a assistência social não se reduz à mera prestação de serviços pontuais, mas se configura como um direito social de dever do Estado, portanto os serviços socioassistenciais são

continuados, permanentes e planejados, além de possuírem caráter relacional, orientada à garantia da proteção social não contributiva.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto até aqui, a implementação da Lei nº 13.019/2014 na rede socioassistencial da cidade de São Paulo não se restringe apenas a aspectos jurídicos, mas envolve matizes sobre dilemas administrativos, técnico-operativos, financeiros e políticos. Avaliamos que da maneira como o MROSC foi e, ainda está sendo implementado, existem desafios a serem enfrentados os quais vão desde a necessidade de mudanças no desenho da governança institucional, indo até, ao fortalecimento da participação cidadã, por meio do controle social e demais iniciativas democráticas e populares.

A implementação do MROSC contribuiu para descortinar problemas estruturais do SUAS no município de São Paulo, em especial, a escassez crônica de recursos físicos, administrativos, financeiros e humanos. Tal realidade explicita um dilema de fundo relacionado à própria consolidação do SUAS na capital paulista, ao desvelar as contradições entre o desenho normativo nacional da política de assistência social e suas condições objetivas e concretas de funcionamento no plano municipal local. Sendo assim, a estrutura fragilizada do SUAS na cidade também se mostra incapaz de sustentar a implementação do MROSC aos moldes previstos nos normativos indutores federais.

Longe de se reduzir a um mero déficit orçamentário, o subfinanciamento crônico da assistência social expressa uma direção político-ideológica vinculada à racionalidade neoliberal, promovendo não só a redução do gasto público nas áreas sociais, mas também a desresponsabilização estatal ao deslocar para o indivíduo, a família e ao terceiro setor responsabilidades sociais protetivas que deveriam ser asseguradas pelo Estado por direito constitucional do cidadão (Sposati, 2018).

Outro dilema central refere-se à integridade pública e à definição dos papéis entre agentes estatais e não estatais, tendo em vista que

a rede privada de serviços do SUAS no município é numericamente cerca de quinze vezes maior do que a rede socioassistencial estatal. Tal configuração não é casual, mas se inscreve na trajetória histórica da assistência social paulistana, profundamente marcada por práticas de clientelismo, benemerência e caridade, ainda não plenamente superadas. Por isso, torna-se imprescindível afirmar a primazia do caráter público, laico, republicano e democrático da assistência social frente às missões privadas e aos interesses particulares das OSCs (Sposati, 2018).

A implementação do MROSC depende do comprometimento da alta gestão e da constituição de equipe técnica especializada local, capaz de garantir coordenação institucional, coerência decisória e continuidade administrativa. Nessa perspectiva, a fragilidade do engajamento das gestões municipais com a agenda local de implementação do MROSC, associada à elevada rotatividade de secretários, como se observou na crise de governança da SMADS entre 2018 a 2019, representa obstáculo à consolidação da política de fomentos e colaborações no município, ao acarretar em descontinuidades institucionais, multiplicidade de interpretações e desarticulação de iniciativas em andamento.

Segundo Lotta (2021), cabe aos gestores públicos conduzir e coordenar o processo de implementação das políticas, de modo a evitar a delegação indevida ou a sobrecarga dos profissionais da ponta com decisões e responsabilidades que extrapolam suas competências. Todavia, na rede socioassistencial do município de São Paulo, verifica-se um movimento inverso ao esperado em arranjos de implementação coordenada: a responsabilidade pela operacionalização do MROSC tem sido transferida para burocratas de médio escalão, de nível de rua e para as próprias OSCs. Tal dinâmica expressa um processo de desresponsabilização da gestão municipal.

Sobre os desafios da fase de implementação do MROSC no SUAS do município de São Paulo, Lara (2020, p. 168-169) aponta,

1. a falta de espaços de diálogo e capacitação; (2) um curto período de adaptação às novas diretrizes; (3) mudanças frequentes nas legislações sobre o MROSC e nos modelos dos instrumentais utilizados nas parcerias; (4) o pouco investimento de recursos humanos e financeiros para a efetivação do novo marco regulatório; (5) discrepâncias na forma de operacionalizar o MROSC nos territórios; (6) procedimentos que favorecem organizações de maior porte; e (7) aumento na carga de trabalho dos cargos de “gerente de serviço” e “gestor de parcerias”.

Ressalta-se, ainda, que as equipes dos CRAS, CREAS e Centros POP devem desempenhar suas atribuições e competências conforme a legislação nacional do SUAS, evitando comprometer o trabalho social do PAIF e PAEFI que são atividades centrais dessas unidades. Embora a fiscalização dos serviços ofertados pelas OSCs seja necessária, essa atividade não deve ser atribuída aos profissionais responsáveis pelo trabalho social com famílias e atendimento direto à população em situação de desproteção social.

Como há um baixo nível de investimento nos controles internos, isto é, no monitoramento, avaliação e na prestação de contas da execução das parcerias, as equipes das unidades estatais do SUAS são compelidas a assumirem essas atribuições. Para superar esses desafios, é indispensável a contratação de profissionais com formação superior em nutrição, contabilidade, arquitetura, pedagogia e engenharia, entre outras áreas afins, por meio de concurso público, para fortalecer a estrutura institucional da assistência social e garantir a qualidade e a eficácia dos serviços oferecidos à população.

Superar a cultura local dos convênios, marcada pelo controle excessivo de processos formais, em detrimento do controle dos resultados, é um desafio a ser superado. Ainda, desburocratizar processos e simplificar procedimentos também é um desafio na gestão das parcerias, bem como, incorporar novas tecnologias informacionais e sociais, de modo a reduzir prazos e aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das ações.

A mera publicação de normas, portarias e ordens internas, embora necessária, mostra-se insuficiente quando desacompanhada de processos sistemáticos de formação, orientação técnica e rotinas administrativas que sustentem sua aplicação no cotidiano da gestão. Nesse sentido, torna-se imprescindível a disponibilidade de formação continuada sobre o MROSC e de educação permanente a respeito do SUAS, como condição para o aprimoramento do trabalho social e dos(as) gestores(as) das parcerias, uniformizar procedimentos e elevar os padrões qualitativos de atendimento nos serviços socioassistenciais. Ademais, é preciso instituir espaços de escuta, diálogo, cooperação e deliberação entre os(as) trabalhadores(as) e a gestão municipal, bem como canais internos interativos de comunicação capazes de identificar problemas e elucidar dúvidas.

A criação do Confoco no município de São Paulo é uma medida importante para fortalecer a cooperação técnica e a articulação entre políticas setoriais e conselhos de políticas públicas. Além de contribuir para o aprimoramento das parcerias, o órgão pode ampliar a transparência, o acompanhamento e o monitoramento das relações entre agentes estatais e não estatais. Com isso, o Confoco favorece uma gestão pública mais democrática, articulada e colaborativa. Além disso, a adoção de boas práticas já desenvolvidas por outros entes subnacionais pode constituir uma estratégia relevante para qualificar a operacionalização do MROSC durante essa fase de sua implementação no âmbito do SUAS do município de São Paulo.

Além disso, incorporar boas práticas já adotadas por outros entes subnacionais pode ser uma estratégia importante para aprimorar a governança multinível nesta fase de implementação do MROSC no SUAS do município de São Paulo.<sup>15</sup> Por fim, acreditamos que o caminho a seguir envolve o compromisso coletivo dos atores envolvidos, uma vez que o MROSC, quando bem aplicado, pode ter o potencial de construir relações de governança e parcerias mais eficientes, eficazes, efetivas, transparentes e democráticas.

## REFERÊNCIAS

BICHIR, R. M.; SIMONI JR, S.; PEREIRA, G. **Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Revista Bras. Ciências Sociais, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/3510207/2020>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BICHIR, R.; CANATO, P. Governança multinível em contextos federais: a Política de Assistência Social no Município de São Paulo. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 11, n. 2, 2017.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social 2004; Norma Operacional Básica 2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2005.

BRASIL. II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026): “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. MDS/SNAS, Brasília, 2016a.

BRASIL, Perguntas e Respostas: Aplicação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. MDSA/SNAS, Brasília, 2016b.

CARVALHO, Thyago Augusto de. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): alterações na rede de serviços socioassistenciais da região do Butantã da cidade de São Paulo - SP. 2021. 315 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, PUCSP, São Paulo, 2021.

CHIACHIO, N. B. Caráter Público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social. Dissertação de Mestrado. PUCSP, São Paulo, 2006.

LARA, Maria Fernanda Aguilar. A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo: uma análise dos discursos de profissionais do SUAS. 2020. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia USP, São Paulo, 2020.

LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueiredo; SANTOS, B. C. (Org.); BROCHARDT, V. (Org.). Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei 13.019/2014. 1. ed. Brasília: Imprensa Nacional, 2016. v. 01. 130p.

LOPES, Laís V. C. de F. Novo Regime Jurídico da Lei n. 13.019/2014 e do Decreto Federal n. 8.726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; e OLIVEIRA, Rafael Arruda. (Org.). Parcerias com o Terceiro Setor - as inovações da Lei 13.019/14. 1ª ed. Belo Horizonte - MG: Fórum, 2017, v., p. 27-58.

LOTTA, Gabriela S. Burocracia e Implementação de Políticas Públicas: Desafios e Potencialidades para Redução de Desigualdades. Cadernos Enap, v. 81, p. 1-98, 2021. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6230>> Acesso em: 07 jul. 2024.

LOTTA, Gabriela S. e PEREIRA, G. Nunes e BICHIR, R. M. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI, p. 286-311, 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rppi/article/view/37055/20576>>. Acesso em: 27 jul. 2024.

MENDONÇA, Patrícia Maria Emerenciano de. Parcerias entre Estado e OSC: desafios na construção de colaborações para implementação da Lei nº 13.019/2014. Relatório International 302 Center for Not-for-Profit Law / Legal Enabling Environment Program. Washington, DC: ICNL, USAID, 2017. pp. 9-52. Disponível em: <<http://www.icnl.org/programs/lac/MendoncaMROSCimplementacao%20Final.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2024.

ROCHA, Estefani Clementino da. A gestão da parceria/supervisão técnica em serviço socioassistencial contratado na cidade de São Paulo. 2018. 182 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) -Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, n. 7, p.

2315–2325, jul. 2018. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.10202018>> Acesso em: 14 jul. 2024.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. A gestão da Assistência Social na cidade de São Paulo (2001-04). Revista de Administração Pública (RAP) -FGV, Rio de Janeiro, vol. 39, n. 3, p. 505-573, 2005.

YAZBEK, C. M. Assistência Social na cidade de São Paulo: a difícil construção do direito. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

## ENTREVISTAS

LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo. Entrevista. [2020]. Entrevistador: Thyago Augusto de Carvalho. São Paulo, 2021. A entrevista e sua análise encontram-se transcrita na dissertação intitulada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): alterações na rede de serviços socioassistenciais da região do Butantã da cidade de São Paulo – SP. Disponível em: <<https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/23805/1/Thyago%20Augusto%20de%20Carvalho.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2025.

REGULES, Luis Eduardo. Entrevista. [2019]. Entrevistador: Thyago Augusto de Carvalho. São Paulo, 2021. A entrevista e sua análise encontram-se transcrita na dissertação intitulada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): alterações na rede de serviços socioassistenciais da região do Butantã da cidade de São Paulo – SP. Disponível em: <<https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/23805/1/Thyago%20Augusto%20de%20Carvalho.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2025.

## NOTAS

1. Lei nº 18.063, de 28 de dezembro de 2023. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo 2024. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18063-de-28-de-dezembro-de-2023>> Acesso em: 12 jul. 2024.

2. Quadro de Detalhamento de Despesa da LOAS. Disponível em: <<https://orcamento.sf.prefeiturasp.gov.br/orcamento/execucao.php>> Acesso em: 20 jul. 2024.

3. Dados de junho de 2024 obtidos no Portal da Transparência da PMSP: Disponível em: < [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/entidades\\_sociais/index.php?p=3245](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=3245) > Acesso em: 10 jul. 2024.

4. O vínculo SUAS divide-se em níveis de reconhecimento: 1º - inscrição no conselho municipal; 2º - Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS); 3º - Certificação entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS). Além disso, na cidade de São Paulo há o Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor (CENTS), a certificação da SMADS de Matrícula, quando a OSC desenvolve atividades exclusivas de assistência social e, de Credenciamento, na hipótese de executarem ações conjuntas de outras políticas.

5. Dados de junho de 2024 obtidos no Portal da Transparência da PMSP: Disponível em: < [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/entidades\\_sociais/index.php?p=3245](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=3245) > Acesso em: 10 jul. 2024.6

6. Foi na gestão do prefeito Faria Lima (1965-1969) em 1966 que os “primeiros convênios da municipalidade com as organizações de assistência social, para o desenvolvimento de creches para crianças de 0 a 4 anos e em 1967 convênios para formação de mão de obra” (Chiachio, 2006, p. 67).

7. O Programa Reencontro é um programa voltado para a população em situação de rua. Inclui iniciativas nas áreas da assistência e desenvolvimento social, saúde, direitos humanos, entre outras. No âmbito das políticas de desenvolvimento social, foram criados a Vila Reencontro e os Auxílios Reencontro Moradia e Família

8. Lei nº 8.742/1993, Art. 6º B, § 3º “As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias”.

9. Dados de jun. 2024, obtidos no Portal da Transparência da PMSP: Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/entidades\\_sociais/index.php?p=3245](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=3245)> Acesso em: 10 jul. 2024.

10. Para avaliação da execução da parceria são utilizados quatro parâmetros: a) insuficiente (quando não se atinge o esperado); b) insatisfatório (quando se atinge parcialmente); c) suficiente (quando se cumpre o esperado); d) superior (quando se vai além do comprometido, normalmente ao oferecer contrapartidas). Nota-se, que a maior parte desses parâmetros são quantitativos, demonstrando pouca preocupação com os aspectos relativos à qualidade da atenção prestada aos usuários (Instrução Normativa nº 02/SMADS/2024).

11. Vide a Seção III, Dos Atos de Improbidade Administrativa, do Capítulo V, Da responsabilidade e das sanções, que altera dispositivos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

12. Lei nº 8.742/1993, Art. 6º B, § 3º “As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias”.

## CAPÍTULO 4

# O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA DIGNA VIA ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL<sup>1</sup>

Renato Balbim

Cleandro Krause

Cristine Santiago

Guilherme Formicki

Amanda Magalhães

### 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê o direito social à moradia no artigo 6º, junto a direitos como saúde e educação. O artigo 23º define como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais” (grifo nosso). Ao mesmo tempo, um dos objetivos constitucionais, estabelecido no artigo 3º, é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (grifo nosso) (BRASIL, 1988). Contudo, observa-se que ambos não têm sido efetivados, havendo no país uma economia que não é assimilada na escala nacional e que, conseqüentemente, não distribui de maneira uniforme as riquezas produzidas visando ao bem-estar social.

Nesse sentido, notam-se vultosas desigualdades regionais. Ainda que tenham sido observados avanços na diminuição das disparidades entre regiões na década de 2000-2010 em relação ao período anterior (1990-2000), as regiões Sul e Sudeste ainda respondem pela parcela majoritária da composição do PIB nacional (69,8% em 2023), enquanto as demais regiões – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – correspondem, conjuntamente, a 30,2% (MONTEIRO NETO, 2014; IBGE, 2025).

No campo da moradia, os desafios de superação das precariedades continuam presentes. Estudo recente do Ipea (BALBIM et al., 2025) identificou 16.353.340 de famílias, 39,4% daquelas cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) em 2024, vivendo em casas que necessitam de um ou mais tipos de melhoria habitacional – intervenção que visa garantir condições de habitabilidade – para que se tornem adequadas às pessoas que nelas habitam.

Nesse contexto, as melhorias habitacionais foram incorporadas na reedição do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), pela Lei nº 14.620 de 13 de julho de 2023, e no Programa Periferia Viva – Regularização e Melhorias, regulamentado pela Instrução Normativa (IN) nº 40 de 04 de dezembro de 2025<sup>2</sup>, ampliando as possibilidades da política pública na garantia de condições dignas de vida às famílias, saúde do habitat e, ainda, na dinamização dos circuitos econômicos populares.

Dentre a lista de critérios, a IN em questão define como beneficiárias famílias que ganhem até R\$ 2.850,00 brutos mensais e que morem em imóvel com “no mínimo, uma das inadequações habitacionais relacionadas em ato normativo específico” em áreas como “núcleos urbanos regularizados ou em processo de regularização fundiária, desde que predominantemente de baixa renda”, “em núcleos urbanos informais classificados como áreas de Reurb-S” ou “em áreas inseridas em zonas especiais de interesse social”. Famílias nessas condições estão aptas a “financiamento em condições especiais de subsídio” via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

As melhorias habitacionais devem ser efetivadas via Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), prevista na Lei nº 11.888/2008, conhecida como Lei de ATHIS. O serviço de assistência técnica é multidisciplinar e deve ser gratuito para as famílias com renda de até três salários-mínimos, enquanto os profissionais que prestam este serviço devem ser devidamente remunerados.

Tendo em vista a capilaridade das melhorias habitacionais, estas estruturam-se a partir de uma lógica distinta da construção de novas unidades habitacionais, o que as torna uma atividade historicamente desenvolvida a partir da economia popular<sup>3</sup>, com grande participação

das organizações da sociedade civil (OSCs), também denominadas assessorias técnicas.

Investir em melhorias habitacionais, para além da construção de novas unidades habitacionais, deveria ser uma alternativa para a política habitacional, visto que seus impactos se expandem para além da moradia. Estudos revelam que promover melhorias habitacionais tem potencial de impactar no crescimento econômico – podendo chegar a 11% do PIB –, bem como na saúde, diminuindo os riscos de doenças respiratórias, gastrointestinais, reprodutivas e relacionadas às condições climáticas, grupos de doenças que mais afetam mulheres em moradias com algum tipo de inadequação. Adicionalmente, as melhorias habitacionais podem contribuir na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): para além de impactos diretos sobre o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis –, investir em melhorias habitacionais também impacta diretamente outros oito ODS, sendo que os restantes são impactados indiretamente, havendo ainda 27 metas nacionais e 38 indicadores impactados por ações no campo das melhorias habitacionais (BALBIM et al., 2023; FREDIANI et al., 2023; RICHARDS-MELAMDIR et al., 2025).

Seguindo esta perspectiva, estudos apresentam evidências dos efeitos positivos das melhorias habitacionais nos seguintes setores: i) desigualdade; ii) economia local e solidária; iii) geração de emprego e trabalho decente; iv) vida comunitária; v) emancipação feminina e políticas de gênero; vi) segurança alimentar; vii) acesso à água e ao esgotamento sanitário; viii) saúde, incluindo saúde da família, comunitária, mental, sistema e política de saúde; ix) dignidade humana e higiene básica, em especial de mulheres; x) acesso a transporte, eletrificação e outros serviços; xi) educação, sobretudo infantil; xii) segurança; xiii) felicidade; xiv) acesso a direitos; xv) resiliência ambiental e condições climáticas do ambiente de vida; e xvi) segurança da posse (BALBIM et al., 2023; FREDIANI et al., 2023).

Assim, considerando as potencialidades de uma política pública voltada às melhorias habitacionais, é preciso estruturá-la a partir de dados desagregados que expressem as desigualdades regionais que a Constituição visa reduzir e, ao mesmo tempo, viabilizem recortes e

análises interseccionais. Desse modo, torna-se possível direcionar e priorizar esforços para regiões e populações mais vulneráveis, já que atuar com base exclusivamente em dados nacionais pode se provar infrutífero na universalização do direito à moradia. Adicionalmente, considerando as OSCs como atores-chave no campo das melhorias habitacionais no país, faz-se necessário identificar e qualificar os dados existentes sobre as organizações que atuam no campo da habitação de interesse social (HIS).

Sob esta perspectiva, o presente capítulo visa apresentar a dimensão das desigualdades a partir do campo da moradia, ao passo em que analisa a centralidade das OSCs como instrumento de superação de tais desigualdades e de garantia do direito à moradia digna a milhões de famílias pelo país.

## **2. O PAPEL DAS OSCs NA SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES E NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

As OSCs<sup>4</sup> têm ampliado seu número e relevância no Brasil e, em paralelo, têm marcado crescente presença na provisão de serviços essenciais e na consecução de direitos – em especial quando se trata da população que enfrenta maiores vulnerabilidades.

Nesse sentido, destacam-se entidades atuantes em setores diversos, dentre os quais a saúde e a educação. Levantamentos do Ipea (LOPEZ, 2018) revelam que OSCs atuantes nesses campos são aquelas que mais empregam no país, com cerca de 40% das pessoas ocupadas em OSCs no ano de 2015 vinculadas a um desses setores, que também receberam quase 50% dos recursos destinados a OSCs entre 2010 e 2017. Em termos quantitativos, as entidades com área de atuação religiosa são as mais numerosas: representavam 26% das OSCs no Brasil em 2015 – pouco mais de 136 mil organizações – e 30,8% em dezembro de 2025 – chegando a cerca de 290 mil organizações, do total de 940.026 OSCs no país (LOPEZ, 2018; IPEA, s/d).

Contudo, ainda existem dificuldades para qualificar as OSCs que atuam no setor da habitação, tornando-o marginal no universo de OSCs no país. Até 2024, apenas oito OSCs constantes no Mapa das

OSC<sup>5</sup> – plataforma colaborativa, estruturada pelo Ipea, que reúne dados sobre OSCs de todo o Brasil – tinham habitação como área ou subárea de atuação, número que não reflete a realidade do país. Entretanto, em dezembro de 2025, 386 OSCs atreladas à habitação já haviam sido identificadas na referida plataforma e outras 391 encontravam-se em vias de qualificação. O aumento deste número se deu a partir dos resultados da pesquisa do Ipea em parceria com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR – que será aprofundada a seguir.

As OSCs no campo da habitação, como referido anteriormente, são usualmente denominadas assessorias técnicas – mas não se restringem a elas –, organizações sem fins lucrativos formadas por equipes multidisciplinares de profissionais como arquitetos e urbanistas, assistentes sociais, engenheiros, advogados e outros. Estas organizações elaboram projetos, acompanham e gerenciam obras junto a movimentos sociais de luta por moradia, comunidades e grupos organizados em busca do acesso à moradia digna, constituindo “um ‘mercado’ alimentado por recursos públicos e formado por aqueles que estão ‘fora do mercado’” (SANTO AMORE, 2004, p. 67).

As assessorias técnicas iniciaram sua trajetória junto a movimentos sociais pelo país, tendo como marco sua participação via mutirão em parceria com movimentos sociais da construção de conjuntos habitacionais na gestão da prefeita Luíza Erundina (1989-1993) em São Paulo. Nota-se que as assessorias passaram a “ocupar o espaço entre o mercado e o Estado: o primeiro excludente, o segundo incapaz de prover os serviços essenciais” (SANTO AMORE, 2004, p. 67).

Desse modo, observa-se que a economia popular preenche historicamente a lacuna deixada pelo Estado no campo da moradia, de maneira que a conexão entre o circuito inferior e o circuito superior da economia urbana (SANTOS, 1975) é costurada a partir do terceiro setor, neste caso das assessorias técnicas.

Em um contexto em que a regra é a autopromoção<sup>6</sup> da moradia, notadamente nos países do Sul Global observa-se um relevante

potencial para o estabelecimento de parcerias público-populares no campo da habitação. Tais iniciativas podem impactar positivamente o capital social das comunidades, promovendo geração de emprego interna e externa às comunidades, movimentando o setor econômico da construção civil, entre outros.

Não obstante, para estimar o potencial da atuação das OSCs é necessário, antes, reconhecer o campo em que estas poderão atuar, caracterizando as necessidades e desigualdades habitacionais, bem como as iniciativas de políticas públicas que já buscaram enfrentá-las.

### **3 DIMENSÃO DAS DESIGUALDADES A PARTIR DA MORADIA**

#### **3.1 POLÍTICAS E PROGRAMAS NACIONAIS**

A Constituição brasileira, como apontado anteriormente, define a moradia como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e determina a promoção de programas habitacionais, inclusive de “melhoria das condições habitacionais” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, ao conceber e planejar políticas e programas nacionais voltados à habitação, é comum utilizarem-se dados nacionais para quantificar as necessidades, precariedades e déficits existentes, de maneira que as desigualdades regionais nem sempre são consideradas, ainda que seja necessário algum nível de diferenciação e/ou priorização que permita uma atuação mais acurada em relação a tais desigualdades.

Cabe pontuar que esta situação não ocorre apenas no campo da política habitacional. No caso dos serviços de saneamento básico, Borja (2014) observou que, apesar do perfil do déficit no saneamento ser desigual, com maior expressividade nas regiões Norte e Nordeste, os investimentos federais não dialogavam com este cenário, sendo direcionados majoritariamente para outras regiões do Brasil, com maior infraestrutura e melhores índices socioeconômicos.

Houve tentativas de incorporação das diversidades regionais no planejamento nacional da habitação, sendo a mais expressiva aquela

do Plano Nacional de Habitação 2008-2023 (PlanHab). O PlanHab buscou incorporar uma visão regionalizada da habitação a partir da proposta de tipologias de municípios, adaptadas de um estudo do Observatório das Metrôpoles, com o objetivo de diferenciar os municípios de acordo com porte e inserção regional, mesmo que a partir de uma abordagem simplificada baseada no Centro-Sul e Norte-Nordeste. Contudo, esta experiência constitui uma exceção no campo federal das políticas e programas de habitação e estas diretrizes do PlanHab, de modo geral, não foram seguidas em programas como o MCMV.

Para além das desigualdades regionais no Brasil, país em que as mazelas do colonialismo, cisheteropatriarcado e sistema escravocrata ecoam na contemporaneidade, é imprescindível que tanto a leitura das desigualdades quanto a formulação das políticas públicas no âmbito da moradia sejam raciocinadas à luz da interseccionalidade<sup>7</sup>, considerando gênero, raça, classe e outros recortes preeminentes na dinâmica territorial brasileira, já que os impactos dessas desigualdades encontram-se absolutamente imbricados ao modelo de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, a desagregação das informações em pesquisas como esta constitui uma inovação com o objetivo de qualificar os dados e subsidiar políticas com impactos intersetoriais, sob a ótica de que a moradia é a porta de entrada para todos os outros direitos<sup>8</sup>. Complementarmente, é importante destacar a urgência de que as políticas públicas deixem de tratar as populações como homogêneas e de categorizá-las exclusivamente pela renda, para que se reconheçam suas especificidades e potencialidades essenciais para a promoção da justiça territorial e habitacional.

Algumas iniciativas de políticas federais exemplificam a incorporação de outros critérios para além da renda, como o gênero, em suas formulações: é o caso da Lei nº 11.977/2009, que determina que “Art. 35. Os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher”. Além disso, garante que, em caso de divórcio ou dissolução de união estável – independentemente do regime de bens – a mulher tenha posse do imóvel (SILVA, 2021).

Tais iniciativas ainda correspondem a temas em disputa e enfrentam forte contestação por alguns setores. Representam, no entanto, esforços para promover e ampliar o acesso à moradia digna, ao incorporar ao debate questões estruturantes como a desigualdade de gênero. Destarte, são exemplos, ainda que iniciais, do uso da interseccionalidade como método para formulação de políticas públicas. Ao considerar essa abordagem, torna-se possível conceber ações mais inclusivas e eficazes, capazes de atender às múltiplas dimensões das vulnerabilidades enfrentadas por distintos grupos sociais.

### **3.2 TERMOS E DEFINIÇÕES RELACIONADOS À HABITAÇÃO**

A presente seção apresenta brevemente alguns conceitos relevantes à temática da habitação, particularmente associados às melhorias habitacionais. Primeiramente, destacamos inadequações ou precariedades edilícias, que dizem respeito a problemas de uma habitação relacionados a aspectos como: ausência de banheiro exclusivo; ausência de armazenamento de água; piso ou cobertura inadequados; adensamento excessivo de pessoas no domicílio e necessidade de acessibilidade no domicílio para pessoas com deficiências.

Por sua vez, inadequações ou precariedades urbanísticas ocorrem quando há ausência ou deficiência de serviços públicos como fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos. Usualmente, neste caso há demanda por ações do poder público ou de concessionárias responsáveis pela prestação destes serviços, sendo as melhorias edilícias associadas complementares ou paliativas.

Finalmente, a inadequação fundiária é associada a problemas na situação legal da posse da terra de habitações, ocupações ou imóveis, uma vez que questões de insegurança da posse minam o direito à moradia.

Buscando solucionar as inadequações, notadamente edilícias e urbanísticas, as melhorias habitacionais constituem intervenções

realizadas nas moradias com objetivo de garantir a habitabilidade do espaço construído. Melhorias nas condições de iluminação e ventilação, ampliação da área construída de domicílios com adensamento excessivo de moradores e instalação ou melhoria de instalações hidrossanitárias – pias, vasos sanitários, entre outros – são exemplos de melhorias habitacionais.

Investimentos nesse campo contribuem para uma melhor qualidade de vida e bem-estar das pessoas que habitam domicílios-alvo das intervenções (GOMES, 2014) e, adicionalmente, colaboram para melhorar a saúde do habitat – que congrega os elementos edifícios, sanitários, ambientais e paisagísticos associados à habitação, em seu ambiente interno, externo e em seu entorno. Em suma, as melhorias promovem a dignidade dos moradores, bem como a valorização dos seus domicílios (BALBIM et al., 2023).

Como anteriormente abordado, a implementação de melhorias habitacionais deve estar associada à ATHIS, que visa à prestação de “assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia” (BRASIL, 2008), na perspectiva de garantir o direito à habitação. A ATHIS abrange “os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra [...] necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação” (BRASIL, 2008), buscando o melhor aproveitamento do espaço e evitando a ocupação de áreas de risco e de proteção ou interesse ambiental – em coerência com as legislações relacionadas, notadamente urbanísticas e ambientais.

### **3.3 DESIGUALDADES REGIONAIS E INTERSECCIONAIS SOB A PERSPECTIVA DA MORADIA**

É necessário pontuar, de início, que o diagnóstico e a mensuração das precariedades habitacionais ou, vista de outro modo, da demanda por melhorias habitacionais, constitui tarefa complexa tendo em vista a dimensão e multiplicidade de fatores envolvidos. Nesse sentido, registros administrativos têm revelado grande potencial na aferição destas realidades. No caso das inadequações habitacionais, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) apresenta-se

como alternativa para quantificá-las e qualificá-las.

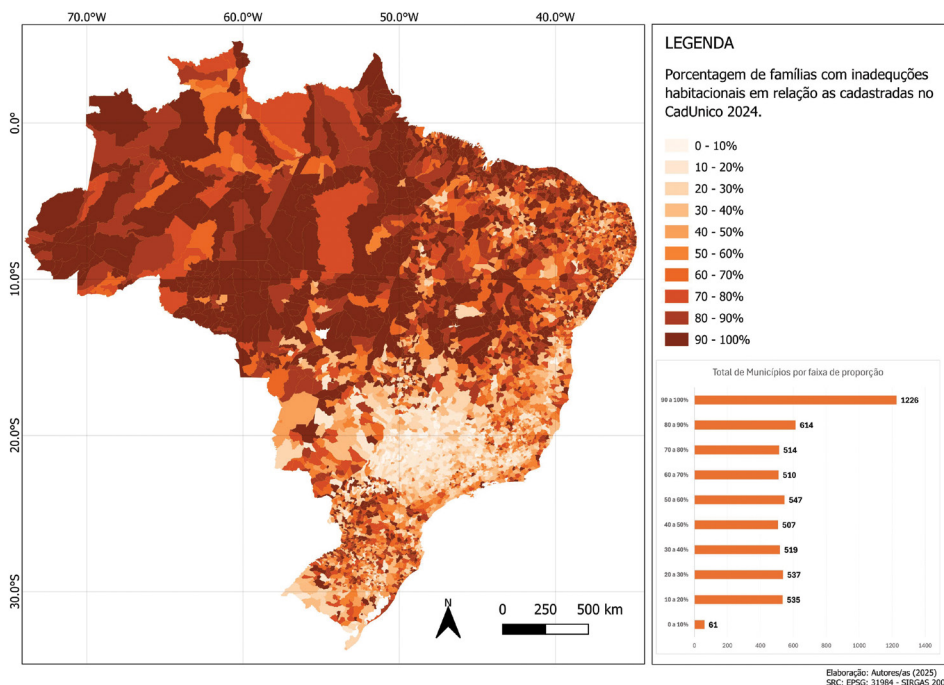
Ainda que o CadÚnico compile dados autodeclarados – o que pode ser apontado como uma fragilidade desta base –, no caso do diagnóstico das precariedades habitacionais seu uso se revela de particular interesse. Tal relevância deve-se ao escopo do cadastro, que abrange a população de maior vulnerabilidade, representando com maior acuidade a parcela de maior prioridade dentre os potenciais beneficiários de melhorias habitacionais associadas à ATHIS. Direito, Koga e Licio (2023) apontam que o CadÚnico possui “abrangência quase censitária da população pobre e de sua condição de vida que permite a elaboração de diagnósticos para definição e operacionalização das políticas sociais do país” (p. 45).

Desse modo, utilizando o ano base de 2024, foi realizado um esforço metodológico e analítico pelo Ipea, visando quantificar e qualificar as inadequações habitacionais no Brasil e, por conseguinte, identificar potenciais famílias beneficiárias de melhorias habitacionais. Chegou-se ao montante de 16.353.340 de famílias – ou 39,37% das 41.539.082 famílias constantes no cadastro em 2024 –, que poderiam ser beneficiadas por um programa de melhorias habitacionais associadas à ATHIS (BALBIM et al., 2025).

Partindo de um universo de 19 tipologias de inadequações habitacionais enfrentadas pontualmente por políticas públicas, oito tipos de inadequação puderam ser aferidos para todo o país a partir do CadÚnico (BALBIM et al., 2023). É necessário apontar que a própria consideração de inadequações habitacionais pode se alterar a partir de singularidades regionais e locais (BALBIM et al., 2024). Um esforço adicional de desagregação dos dados a partir de fatores identitários e regionais contribui para explicitar os perfis das desigualdades no campo da moradia.

Assim, a Figura 1 apresenta a distribuição municipal de famílias com pelo menos um tipo de inadequação habitacional – ou seja, potenciais beneficiárias de um programa de melhorias habitacionais – em relação às famílias cadastradas no CadÚnico (2024).

Figura 1 - Percentual de famílias nos municípios com pelo menos uma inadequação em relação às famílias cadastradas no CadÚnico (2024) – Total (urbano + rural).



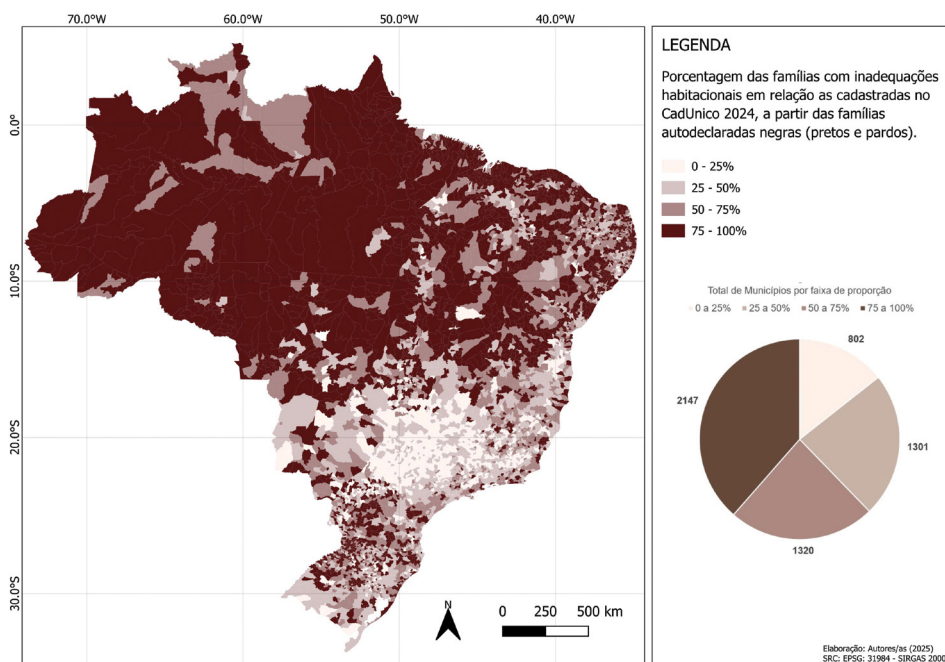
Fonte: Balbim et al. (2025).

Observam-se situações de maior precariedade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Na Região Concentrada apontada por Santos e Silveira (2001), formada pelas regiões Sul e Sudeste – que abrange a maior população, maior atividade industrial, maiores taxas de urbanização, maior atividade relacionada às finanças e, conseqüentemente, concentra a maior parte das riquezas no Brasil –, identificam-se áreas com menores percentuais de precariedade, notadamente no centro de São Paulo e sul de Minas Gerais.

A região Sudeste registra o menor percentual de famílias no CadÚnico com ao menos um tipo de inadequação habitacional, enquanto a região Norte registra a maior proporção. Ainda, estados como a Bahia apresentam intensificação das precariedades no interior do estado, realidade análoga à distribuição do déficit do saneamento básico observada por Borja (2014).

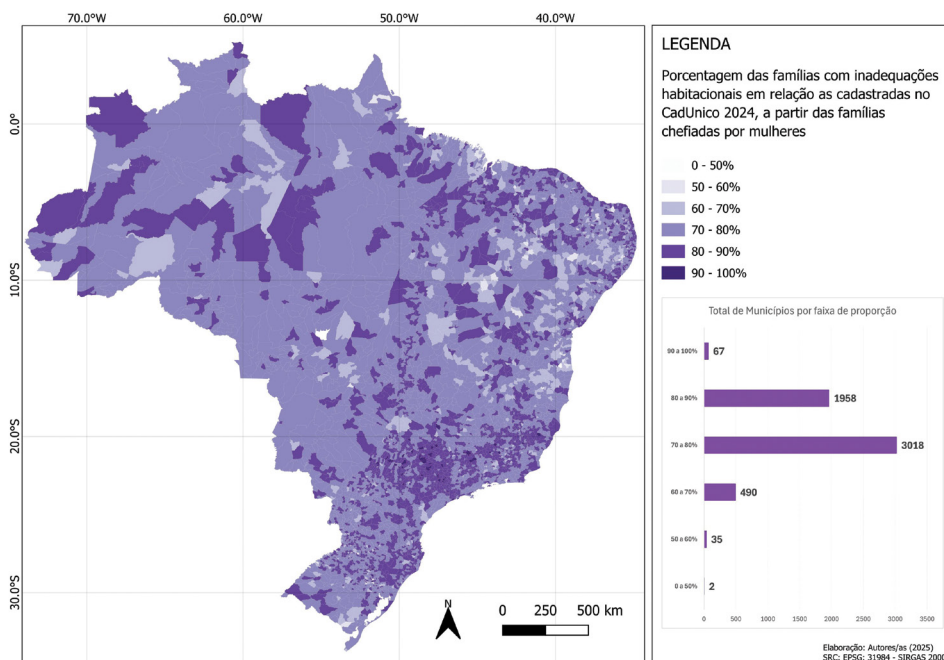
Partindo para as imbricações interseccionais, apresentam-se as condições de inadequações habitacionais com o recorte de raça (considerando pretos e pardos, na Figura 2) e gênero (Figura 3).

Figura 2 - Percentual de famílias no município com pelo menos uma inadequação habitacional em relação às cadastradas no CadÚnico (2024), a partir das famílias autodeclaradas negras (pretas e pardas) – Total (urbano + rural).



Fonte: Balbim et al. (2025).

Figura 3 - Percentual de famílias no município com pelo menos uma inadequação habitacional em relação às cadastradas no CadÚnico (2024), a partir das famílias chefiadas por mulheres – Total (urbano + rural).



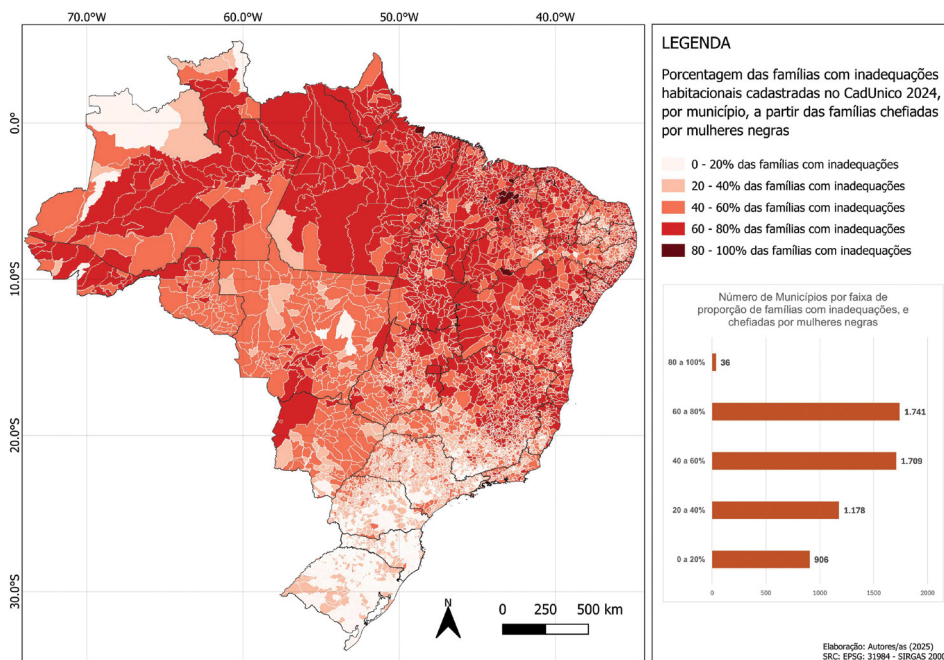
Fonte: Balbim et al. (2025).

A Figura 2 revela que 3.467 dos 5.570 municípios brasileiros (62%), apresentam mais de 50% de famílias autodeclaradas negras em condições de inadequação habitacional, expressando latente desigualdade racial no acesso à moradia digna no Brasil. Além disso, fica evidente a relação direta entre as dinâmicas raciais e regionais, uma vez que novamente as regiões Norte e Nordeste apresentam maior concentração de famílias negras com inadequações habitacionais em relação às outras regiões do país.

Se, por um lado, as questões raciais se relacionam diretamente com as regionais, por outro, as questões de gênero se expressam de forma quase homogênea em todo país. Nesse sentido, a Figura 3 evidencia que, independentemente da região, famílias chefiadas por mulheres apresentam maior chance de enfrentar inadequações habitacionais, com mais de 60% dos casos registrados no Brasil.

Complementarmente, a pesquisa avançou ao levantar dados relativos especificamente às mulheres negras (Figura 4).

Figura 4 - Percentual de famílias em cada município, a partir das famílias chefiadas por mulheres negras, com ao menos uma inadequação habitacional, considerando as famílias registradas no CadÚnico (2024) – Total (urbano + rural).



Fonte: Balbim et al. (2025).

Angela Davis (2017) afirma que “Quando a mulher negra se movimenta, toda a estrutura da sociedade se movimenta com ela. Isso porque tudo é desestabilizado a partir da base da pirâmide social onde se encontram as mulheres negras; muda-se a base do capitalismo”. Nesse sentido, a autora destaca que a mulher negra ocupa historicamente posições subalternizadas na base da pirâmide social. Ao afirmar que se altera a “base do capitalismo”, Davis aponta para o fato de que a exploração racial e sexual do trabalho constitui elemento estruturante do próprio sistema, para além das hierarquias de classe. No contexto brasileiro, essa posição adquire contornos específicos, considerando as particularidades da formação social e racial da nação.

Nesse contexto, observa-se que na maior parte dos municípios as mulheres negras representam de quase metade a mais de três quartos das famílias com situação de alguma inadequação habitacional – percentuais que variam de 40 a 80%.

Compete registrar que, analisando os 5.570 municípios brasileiros, a média nacional da proporção de famílias cujas moradias possuem inadequações habitacionais chefiadas por mulheres negras é de 46,1%. Ao analisar a média ponderada da proporção de famílias em inadequações habitacionais chefiadas por mulheres negras, dividindo o total de famílias que possuem inadequações chefiadas por mulheres negras no Brasil pelo total geral de famílias que possuem inadequações habitacionais, chega-se a uma média ponderada de 58,2% para o país, o que quer dizer que próximo de 60% das famílias brasileiras com ao menos uma inadequação habitacional são chefiadas por mulheres negras, com maior intensidade no Norte e no Nordeste, regiões em que a presença histórica da população negra e a persistência de desigualdades estruturais se refletem diretamente nas condições de moradia. No Sul e na metade sul do Sudeste, por sua vez, a proporção relativa tende a ser menor, reforçando como a articulação entre raça, gênero e habitação não apenas acentua vulnerabilidades, mas também se manifesta de modo diferenciado conforme o contexto territorial. Assim, a seguir discutem-se alternativas para a construção de uma política de melhorias habitacionais associada à ATHIS que considere os perfis da precariedade da moradia pelo país e tenha as OSCs como ator central de promoção.

## **4 CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE MELHORIAS HABITACIONAIS ASSOCIADA À ATHIS EXECUTADA POR OSCs.**

Apesar de a moradia constituir um direito social garantido pela Constituição Federal de 1988 – mais especificamente a partir da Emenda Constitucional 26/2000 – um arcabouço legal mais amplo que ampara a consecução desse direito construiu-se nos anos seguintes à constituição. Destaca-se a aprovação da Lei nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Nos anos seguintes, aprovaram-se as Leis nº 13.019/2014, nº13.204/2015 e o Decreto nº 8.726/2016, que compõem o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, MROSC. Em 2024 foi assinado o Decreto nº 11.948/2024, o mais recente a regulamentar a Lei nº 13.019/2014. O MROSC determina a criação do Mapa das OSC, ferramenta sob responsabilidade do Ipea com a função de auxiliar a relação entre o Estado e as OSCs.

Assim, nota-se que o Brasil possui um arcabouço legal que ampara as assessorias técnicas e outras OSCs, de modo que a questão deve se voltar com maior intensidade para os caminhos programáticos que visem a superação de desigualdades, considerando em seus arranjos a centralidade das OSCs no campo da habitação.

### **4.1 QUALIFICAÇÃO DAS OSCs: CAMINHO PARA POTENCIALIZAÇÃO DE SUA ATUAÇÃO**

Considerando que as OSCs têm relevante papel na incorporação da economia popular na política pública – incluindo as atividades de financiamento, planejamento e avaliação – e contribuem para que a política chegue efetivamente aos mais vulneráveis, observa-se a necessidade de potencializar sua atuação, notadamente a partir da compreensão de suas lógicas de distribuição e operação.

Esta pode ser apontada como uma estratégia no sentido de enfrentar as desigualdades regionais no Brasil, ao menos no campo da moradia, já que as OSCs representam atores relevantes para a ampliação e diversificação de políticas federais historicamente concentradas ou

homogêneas, como ocorre no caso da habitação.

A partir destas constatações, ressalta-se a importância de qualificar as OSCs, o que implica identificá-las, mapeá-las e conhecê-las em maior detalhe. A partir de tal qualificação, torna-se possível incentivar – seja por meio de transferência de recursos, pela promoção de editais de fomento, ou por outras estratégias –, a atuação destas entidades em regiões com maior vulnerabilidade e, portanto, prioritárias.

No campo da ATHIS, o mapeamento e fomento a assessorias técnicas em territórios vulnerabilizados faz-se premente. Nesse sentido, o cruzamento de bases de dados – como o Mapa das OSC e registros administrativos de entidades profissionais – pode contribuir no sentido de qualificação das OSCs, revelando informações como: (1) em quais estados e municípios há projetos de assistência técnica e de melhorias habitacionais assessorados; (2) a quantificação das OSCs que atuam em habitação; (3) para onde é direcionado o financiamento – como os feitos via TransfereGov<sup>9</sup>; e (4) quais os custos das obras executadas.

Ao integrar bases de registros profissionais – como a base dos Registros de Responsabilidade Técnica (RRT) do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) – com a espacialização das inadequações habitacionais, é possível compreender o potencial de redução das desigualdades regionais pelas ações voltadas à habitação de interesse social.

Nesse contexto, a partir de um Acordo de Cooperação Técnica com o CAU/BR, o Ipea teve acesso a mais de 14,5 milhões de RRT e, após tratamento da base, logrou cruzar com a base do Mapa das OSC um montante de 5.597.316 de RRT emitidos de 2014 a 2024 por Pessoa Jurídica – a partir do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, CNPJ. Nesse universo, foram identificadas 61.866 OSCs que contrataram esses RRT, das quais 237 contrataram na modalidade Social<sup>10</sup>, especificamente voltada para HIS ou famílias de baixa renda em geral. Por outro lado, os RRT dessa modalidade correspondem a apenas 0,002% da base total. A partir deste panorama, foram despendidos esforços para a identificação de OSCs atuantes com HIS cujos registros fossem pertencentes a outras modalidades de RRT, como a modalidade Simples – que

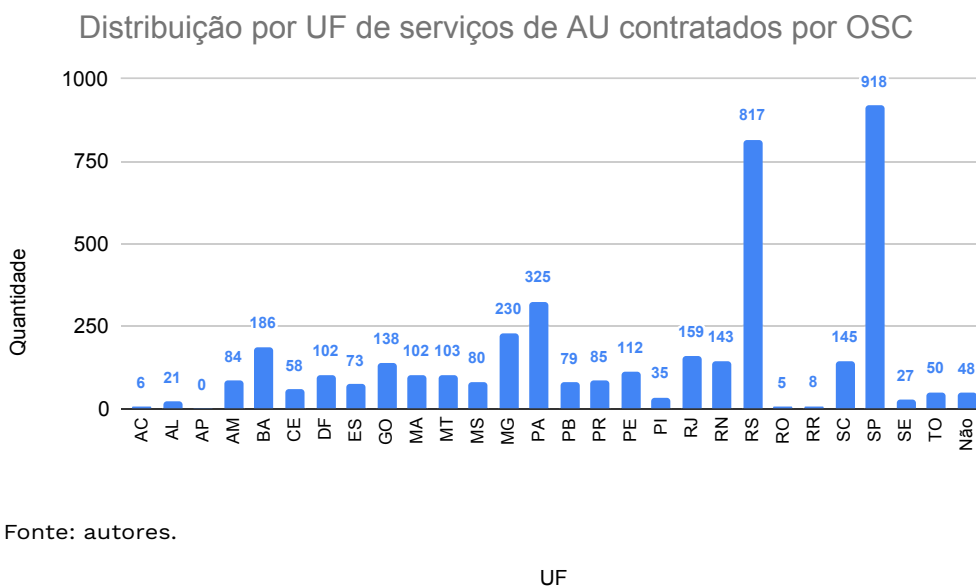
representa o maior volume da base.

Após a limpeza e tratamento inicial da base dos RRT foram elaborados filtros estratégicos, seguidos por indicadores de arquitetura de interesse social criados para identificarem-se, nos RRT de modalidades diversas, serviços desse caráter.

Um dos desafios iniciais consistiu na presença majoritária de OSCs de área de atuação religiosa – dentro do universo de 5.597.316 RRT, 109.403 deles foram contratados por entidades com essa área de atuação, seguida pelas áreas de Desenvolvimento e Defesa de Direitos (52.891) e Assistência Social (43.854). Os filtros e indicadores foram modelados, portanto, visando excluir serviços relacionados a obras em templos ou similares, que destoam do objeto de pesquisa – HIS.

Com isso, foram identificadas 193 novas OSCs, totalizando 430 OSCs inferidas via cruzamento das bases supracitadas. Essas contrataram 4.139 serviços de arquitetura e urbanismo com distribuição notadamente assimétrica no território nacional, conforme Figura 5.

Figura 5 - Distribuição por UF de serviços de arquitetura e urbanismo (AU) contratados por OSCs no âmbito da HIS via cruzamento da base de RRT e Mapa das OSC.



Fonte: autores.

Complementarmente, a partir do cruzamento da base do Mapa das OSC com as bases (1) SOS Rio Grande do Sul (entidades contempladas pelo chamamento “SOS RS – Apoio a projetos de reconstrução”, promovido pelo Fundo Socioambiental Caixa em 2024); (2) Minha Casa Minha Vida Subsidiado e (3) Observatório da ATHIS (iniciativa do CAU/BR), foi possível identificar 387 OSCs com atuação na área de HIS. Dessas, 30 também foram inferidas a partir da base de dados dos RRT, ou seja, sobreposições.

Assim, como resultado desse esforço de pesquisa, até dezembro/2025 o Mapa das OSC passou de oito OSCs na área de habitação identificadas na plataforma para 387 OSCs. Este número deve ser ampliado oportunamente para contemplar as demais OSCs identificadas por meio do cruzamento com a base de dados dos RRT, chegando a 777 OSCs. Esse expressivo resultado é um sinal promissor para o subsídio a políticas públicas que tenham as OSCs como ator central.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou a dimensão das desigualdades brasileiras a partir do campo da moradia, analisando a centralidade das OSCs como atores-chave na garantia do direito à moradia digna a milhões de famílias pelo país por meio das melhorias habitacionais associadas à assistência técnica garantida por lei (ATHIS).

Para além de esforços anteriores de pesquisa no sentido de quantificar as precariedades habitacionais que poderiam ser alvo de uma política pública e de um programa nacional voltado às melhorias habitacionais associadas à ATHIS, especializaram-se tais precariedades, bem como suas imbricações interseccionais. Revelou-se sua disposição desigual no território, corroborando tanto a noção de Região Concentrada, quanto a necessidade de mecanismos para atuar com particular celeridade nos cenários de maior vulnerabilidade.

Tendo em vista que investir em melhorias habitacionais impacta, para além da moradia, distintos elementos da vida da população e do meio ambiente, dialogando diretamente com nove ODS, observa-se o potencial que as melhorias habitacionais, enquanto política pública, têm para atuar como

um guarda-chuva de políticas setoriais que convergem para a Agenda 2030, inclusive na perspectiva de seu pilar de “não deixar ninguém para trás”.

Adicionalmente, reitera-se o papel central das OSCs conhecidas como assessorias técnicas na efetivação de uma política pública voltada às melhorias habitacionais associada à ATHIS, uma vez que estas entidades possuem a peculiar característica de conectar o circuito inferior ao circuito superior da economia urbana, promovendo e fortalecendo a economia popular em sua potencialidade e, conseqüentemente, levando o orçamento público a quem mais necessita – o que ainda se revela distante, demandando maior compreensão de dinâmicas regionais.

O levantamento e reconhecimento das OSCs atuantes no campo da habitação observado reitera a importância de qualificá-las, o que permite compreender de maneira mais acurada sua dimensão, lógica de atuação e distribuição, revelando possíveis caminhos para potencializá-las como ator-central em uma política baseada nas melhorias habitacionais e na ATHIS.

Além disso, explicita-se a necessidade de regionalizar as ações das políticas públicas voltadas à melhoria habitacional, à ATHIS, e também às OSCs, ainda que as ações a serem implementadas sejam distintas. Afinal, estratégias que não passem pela necessária regionalização não lograrão a universalização de direitos e redução de desigualdades, podendo, inclusive, agravar as disparidades já existentes entre as regiões brasileiras.

## REFERÊNCIAS

BALBIM, R. Gramáticas do desenvolvimento. Da economia informal aos assentamentos informais. Cadernos Metrópole, [S. l.], v. 26, n. 61, p. e6157636, 2024.

BALBIM, R.; ARROYO, M.; SANTIAGO, C. Brasil popular, circuitos da economia urbana e políticas. Brasília: Ipea, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-063-9>.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; CUNHA, L. F. B.; SANTIAGO, C. D. Inadequações habitacionais: dimensão e custos para sua solução com base em experiências de melhorias habitacionais. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2024. (Dirur: Nota Técnica, 51). Disponível em: <https://repositorio.>

ipea.gov.br/handle/11058/12871. Acesso em 15 dez. 2025.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; SANTIAGO, C.; CUNHA, L. Dimensão das inadequações habitacionais, custos, impactos e relações com os objetivos de desenvolvimento sustentável: subsídios para um programa nacional de melhorias habitacionais. Nota Técnica. Ipea, Brasília. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12313>. Acesso em: 15 dez. 2025.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; SANTIAGO, C.; MAGALHÃES, A.; TEIXEIRA, L. Inadequações habitacionais no Brasil e custos de superação 2024/2025. Nota Técnica - Publicação Expressa. Brasília. Ipea. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/c67764e6-ef79-4df9-9b5a-4959d94980a9>. Acesso em: 09 dez. 2025.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: Uma análise da recente experiência brasileira. Saúde e Sociedade, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 432–447, 2014. DOI: 10.1590/S0104-12902014000200007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília. Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei No 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Diário Oficial da União. Brasília. Presidência da República, 2008.

BRASIL. Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Brasília: Presidência da República, 2019.

CRENSHAW, K. W. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. University of Chicago Legal Forum, p. 139-167, 1989.

DAVIS, A. Atravessando o tempo e construindo o futuro da luta contra o racismo. Conferência realizada na Reitoria da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 25 jul. 2017. Transmitida por TV Bahia, WebTV UFBA e TVE. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=waCyuZZap9I>. Acesso em: 12 dez 2025.

DINIZ, S. C. Possibilidades da economia popular e solidária no Brasil contemporâneo: apontamentos. Nova Economia, v. 29, n. 3, p. 963-985, 2019.

DIREITO, D. C.; KOGA, N.; LICIO, E. C. (Des)Mobilização de Capacidades na Instrumentação de Políticas: O Caso do Cadastro Único para Programas Sociais. In: GOMIDE, A. Á.; SÁ E SILVA, M. M.; LEOPOLDI, M. A. (Orgs.). Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Brasília: Ipea, 2023. p. 45-74. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/2fc7c66c-6c6d-4ac2-bc06-dd6d0b78a6da>.

FREDIANI, A. A.; COCIÑA, C.; ROCHE, J. M. Improving housing in informal settlements. Assessing the impacts in human development. Habitat for Humanity International, Washington DC. 2023. 70 p. Disponível em: [https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Home-Equals-Launch-Report\\_Full.pdf](https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Home-Equals-Launch-Report_Full.pdf). Acesso em 15 dez. 2025.

GOMES, J. G. Os Programas de Melhorias Habitacionais: Elementos a serem considerados para uma proposta de assistência técnica continuada a partir das experiências do Brasil e de Cuba. 2014. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PIB cresce em todos os 27 estados do país em 2023. 14/11/2025. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45142-pib-cresce-em-todos-os-27-estados-do-pais-em-2023?fbclid=IwY2xjawOo8Z5leHRuA2FlbQIxMABicm-lkETFINXE1ZVh3NWUyMlBkUVZZc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4OD-lwMDg5MgABHpd7CuMTenj7oeezDaiF0EO4Kl7CwlqXXUR1emF3WCgEEw-pYZb13Hs5gl2lW\\_aem\\_27\\_aftRstEOsg9JBorRwrRQ](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45142-pib-cresce-em-todos-os-27-estados-do-pais-em-2023?fbclid=IwY2xjawOo8Z5leHRuA2FlbQIxMABicm-lkETFINXE1ZVh3NWUyMlBkUVZZc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4OD-lwMDg5MgABHpd7CuMTenj7oeezDaiF0EO4Kl7CwlqXXUR1emF3WCgEEw-pYZb13Hs5gl2lW_aem_27_aftRstEOsg9JBorRwrRQ). Acesso em 12 dez 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/#>. Acesso em: 10 dez. 2025.

LOPEZ, F. G. Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180607\\_livro\\_perfil\\_das\\_organizacoes\\_da\\_sociedade\\_civil\\_no\\_brasil.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_organizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf). Acesso em: 15 dez. 2025.

MONTEIRO NETO, A. Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes. Boletim regional, urbano e ambiental, [S. l.], v. 09, p. 67-81, 2014.

RICHARDS-MELAMDIR, M.; PLACEK, C.; MEHTA, M.; FOSTER, J.; SABA, G. Home Equals 2025 Report. Informal settlement improvements and women's health. Habitat for Humanity. Disponível em: [https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/25-91489\\_Home%20Equals\\_Informal%20Settlement%20Improvements%20and%20Women%27s%20Health%20%281%29.pdf](https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/25-91489_Home%20Equals_Informal%20Settlement%20Improvements%20and%20Women%27s%20Health%20%281%29.pdf). Acesso em 12 dez 2025.

SANTO AMORE, C. Lupa e telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-09112017-095119/pt-br.php>. Acesso em: 15 dez. 2025.

SANTOS, M. L'Espace Partagé. Les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés. Éditions M.-TH ed. Paris: Génin Librairies Techniques, 1975.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, K. O direito à cidade e à moradia das mulheres beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Curitiba. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano (UFPR). Curitiba, 2021.

## Notas

1 Uma versão anterior deste manuscrito integra o livro Políticas Públicas em Perspectiva Territorial: atualizações do debate brasileiro - Volume 2. A presente versão apresenta dados atualizados, bem como avanços da pesquisa até dezembro de 2025.

2 Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-mcid-n-40-de-4-de-dezembro-de-2025-673972258>. Acesso em 15 dez. 2025.

3 A economia popular compreende um campo plural que convive e se articula com outras economias. Não se trata de desígnio para práticas “informais” ou marginais, integrando práticas fundamentais para a reprodução social, tendo maiores traços de reciprocidade, sociabilidade e cooperação do que é comumente observado no modelo hegemônico. A economia popular está imbricada no circuito inferior da economia urbana, conforme proposto por Milton Santos, mas impacta e é impactada pelas transformações técnicas e tecnológicas contemporâneas, que ocorrem sobretudo no circuito superior. Para aprofundamento neste tema,

recomenda-se o artigo “Possibilidades da economia popular e solidária no Brasil contemporâneo: apontamentos” (DINIZ, 2019).

4 O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Lei 13.019/2014, caracteriza OSCs como (1) entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam lucros; (2) sociedades cooperativas; e (3) organizações religiosas com fins não exclusivamente religiosos (BRASIL, 2014). Já o Mapa das OSC, plataforma que contabiliza as organizações no Brasil, considera: (a) associações privadas; (b) fundações privadas; (c) organizações religiosas e (d) organizações sociais (IPEA, s/d). A IN 40/2025 enquadra entidades de “natureza privada, sem fins lucrativos, tais como fundações, organizações sociais, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas, assessorias técnicas e quaisquer outras que não distribuam [...] resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcela de seu patrimônio [...] e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social”.

5 Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>.

6 O conceito de autopromoção ou autoprodução habitacional, conforme entendimentos anteriormente expressos (BALBIM; ARROYO; SANTIAGO, 2023; BALBIM, 2024), aponta a necessidade de superação do ideário da autoconstrução habitacional. Oriundo da década de 1970, a autoconstrução identifica os esforços de famílias em edificar paulatinamente suas casas em resposta à ineficácia dos setores tradicionais, público e privado, na provisão habitacional na escala das necessidades do país. Associado a noções pejorativas de informalidade, a autoconstrução revelou-se um processo nacional e de grande escala responsável pela produção da maior parcela das unidades habitacionais do país, sendo parte expressiva delas precárias. Deve-se, entretanto, reconhecer a existência de um circuito econômico inferior, intimamente relacionado aos circuitos econômicos superiores, nos termos de Milton Santos (1975), que garante a escala dessa produção. O setor da autopromoção ou autoprodução habitacional é representado por mestres de obras, pedreiros, ajudantes e outros trabalhadores, remunerados ou não, utilizando tecnologias tradicionais, mas também aquelas dos circuitos superiores, para além das cadeias de distribuição e comércio de insumos, particulares e em concorrência com aquelas do circuito superior. Normatizado, financeiramente fomentado, inclusive pelo Estado, constitui um setor econômico em si a ser plenamente reconhecido na política pública e no desenvolvimento nacional.

7 A interseccionalidade (CRENSHAW, 1989) busca compreender como diferentes categorias sociais, como gênero, raça, classe social e outras, se cruzam e produzem experiências específicas de desigualdade e discriminação.

8 Conforme preconizado pelos movimentos de luta pela moradia, como pode ser observado em [http://www.mstleste1.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Planodetrabalho-snddhh\\_revisao5-final.pdf](http://www.mstleste1.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Planodetrabalho-snddhh_revisao5-final.pdf) e <https://sp.unmp.org.br/8demarco-em-defesa-da-vida-das-mulheres/>.

9 O TransfereGov é um portal do Governo Federal com informações sobre a transferência de recursos entre governo e entidades sem fins lucrativos, sendo estes repasses atualizados diariamente no Mapa das OSCs.

10 A modalidade Social, criada a partir da Resolução nº 177/2019 do CAU/BR, visa garantir o acesso de famílias de baixa renda a serviços técnicos de arquitetura e urbanismo e facilitar a formalização do trabalho do arquiteto e urbanista. Dentre os RRT desta modalidade contratados por OSCs (1.582), as áreas de atuação mais frequentes são: Desenvolvimento e Defesa de Direitos, Associações Patronais e Profissionais e Assistência Social.

## CAPÍTULO 5 DA OSCIP AO MROSC: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CENÁRIO ATUAL

Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes  
Nathalia Farah Marcondes Machado

### 1. INTRODUÇÃO

Terceiro Setor é expressão que representa um conjunto de organizações constituídas pela cidadania, que não integram o Estado (primeiro setor) e nem o Mercado (segundo setor) e que desempenham um papel fundamental na promoção do desenvolvimento social, econômico, ambiental e cultural da sociedade. As chamadas entidades privadas sem fins lucrativos atuam em diversas causas de interesse público – desde a assistência social e saúde até a educação, cultura, meio ambiente e defesa de direitos fundamentais. Sua relevância é inegável, não apenas pela complementaridade às ações do Estado e do Mercado, mas também pela capacidade de impulsionar e inovar políticas públicas, mobilizar recursos estratégicos com capilaridade e organizar a sociedade em prol de transformações significativas e necessárias.

Historicamente, a regulação das parcerias entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil passou por fases diferentes. Em sua dissertação de mestrado, Paula Storto identifica cinco delas: (i) redemocratização; (ii) participação; (iii) contratualização; (iv) controle; e (v) organização (STORTO, 2015). Na primeira fase de redemocratização, o arcabouço constitucional deu uma melhor guarida para o reconhecimento e proteção do direito humano à liberdade de associação em 1988. Na segunda, de participação, identificam-se diversas leis construídas com a participação da sociedade civil e determinando sua contribuição na arquitetura de implementação e controle social. São exemplos o Sistema Único de Saúde, a Lei Rouanet e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Na terceira fase, de contratualização, é quando foram criadas as leis das OSs e das OSCIPs, leis específicas sobre a relação entre Estado e Terceiro Setor. Na quarta, percebe-se a prevalência do controle legislando por meio de sua jurisprudência e recomendações. E finalmente, na quinta fase, ela

reconhece o caráter de organização da agenda MROSC, a partir de 2011. Nos interessa comentar aqui a fase da contratualização e demais fases que a sucederam. É que, entre 1995 e 1998, houve a Reforma do Estado e a promulgação da Lei das Organizações Sociais (Lei n.º 9.637/1998), a qual estabeleceu a transferência de atividades públicas que não eram monopólio do Estado para organizações privadas sem fins lucrativos. Logo em seguida, em 1999, foi editada a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

Entre 2003 e 2010, muitas determinações foram realizadas pelos órgãos de controle. Na ausência de uma regulação proposta pelo Estado, eram nos acórdãos do Tribunal de Contas da União que se formulavam as regras sobre as relações de parceria. Com a agenda MROSC em 2011, a partir da Secretaria-Geral da Presidência da República, na qual foi editada a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que ficou conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), buscou-se estancar esse processo mais difuso de regulação e constituir um regime jurídico próprio que fosse mais adequado, transversal e perene.

Todas essas leis específicas representam marcos importantes na tentativa de qualificar e organizar as parcerias. O MROSC bebeu nas fontes anteriores e atualizou a legislação das parcerias entre OSC e o Poder Público. Não revogou a Lei das OSCIPs e nem a Lei das OSs, de forma que as legislações coexistem.

Neste artigo, vamos analisar brevemente essa história e como ficou o uso prático da Lei nº 9.790/1999 (Lei das OSCIPs) no cenário atual do Terceiro Setor brasileiro após o MROSC. O contexto histórico no qual as Leis se inseriram, bem como sua evolução até os dias de hoje, somado às pesquisas publicadas sobre o tema com dados públicos encontrados nos sites oficiais do Governo Federal, ajudam a traçar um panorama geral sobre a situação.

## **2. CONTEXTO HISTÓRICO**

### **2.1. Criação da Lei das OSCIPs**

Após a promulgação da Constituição Federal, especialmente pelas disposições legais da garantia ao direito à liberdade de associação e a não interferência estatal nas OSC, a relação entre organizações e o Estado ampliou-se gradativamente. O intenso processo de redemocratização for-

taleceu o sistema de proteção social, promovendo a descentralização das políticas públicas e demandando ainda mais dessa relação.

No período do Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em articulação liderada pela então primeira-dama Ruth Cardoso, junto ao Conselho da Comunidade Solidária, que era vinculado a Casa Civil, foi elaborada a Lei das OSCIPs, a qual visava a indução de boas práticas de governança e a ampliação da presença das OSC na execução de políticas públicas em parceria com o Estado.

O contexto nacional da época era de uma economia em estabilização após anos de hiperinflação, com a implementação do Plano Real, e de uma crescente demanda por serviços sociais que o Estado, por si só, não conseguia atender plenamente. A busca por eficiência gerencial e a abertura para a participação da sociedade civil na gestão de serviços públicos foram as forças motrizes para a criação dessas novas legislações. A Lei das OSCIPs, em particular, buscou formalizar e dar segurança jurídica a um tipo de parceria que já existia de fato, mas que carecia de um arcabouço legal adequado.

A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, ao instituir a figura da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), passou a ser conhecida como o “Marco Legal do Terceiro Setor”. De forma pioneira, criou uma disciplina jurídica distinta para as organizações. Seu principal objetivo era qualificar as entidades privadas sem fins lucrativos que atuavam em áreas de interesse público, conferindo-lhes uma legislação que obrigava a ter boas práticas de governança e novo instrumento para as parcerias com o Poder Público.

A qualificação como OSCIP é desde o início concedida pelo Ministério da Justiça, após a análise da documentação da entidade e a comprovação de que seus objetivos sociais e normas estatutárias atendem aos requisitos estabelecidos pela lei. Entre esses requisitos, destacam-se a promoção de atividades de assistência social, cultura, educação, saúde, meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, ética, paz, cidadania, direitos humanos, democracia e outros valores universais (art. 3º, incisos). A Lei também exige a observância de princípios como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência (art. 4º, inciso I), além da constituição de um conselho fiscal para apoiar a gestão financeira da entidade (art. 4º, inciso III).

O impacto da Lei das OSCIPs na profissionalização das entidades foi considerável. Ao autorizar a remuneração de dirigentes dentro do teto autorizado para o Poder Executivo federal, com vínculo empregatício, além de exigir a adequação a padrões de governança e transparência, a lei impulsionou as organizações a aprimorarem suas estruturas internas, seus processos de gestão e suas práticas de prestação de contas.

Um dos pilares da Lei das OSCIPs foi a criação do Termo de Parceria, instrumento jurídico que se propunha a ser uma alternativa mais moderna e eficiente aos convênios - principal instrumento de formalização das colaborações entre o Poder Público e as entidades privadas. O Termo de Parceria, no entanto, apesar de buscar estabelecer uma relação de mútua cooperação, com foco nos resultados e na gestão compartilhada, não foi plenamente utilizado. Ademais, a Lei das OSCIPs não tem caráter de norma geral de contratação pública, sendo apenas uma lei federal, o que manteve os estados, distrito federal e municípios com a contratualização via convênios.

É certo que a qualificação e a celebração de alguns Termos de Parceria incentivaram a adoção de uma cultura de planejamento, monitoramento e avaliação de projetos, elementos essenciais para a sustentabilidade e a efetividade das ações do Terceiro Setor. Apesar da Lei das OSCIPs ter contribuído para a indução de boas práticas de governança e para o fortalecimento institucional de diversas entidades, a pouca utilização do Termo de Parceria não gerou o efeito que se esperava de acesso a recursos públicos de forma mais estruturada e transparente. O modelo de parceria era, à época, considerado avançado para a realidade do Terceiro Setor, mas ainda carecia de aperfeiçoamentos, como veremos a seguir.

### **2.3. Criação do MROSC**

O cenário das relações entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos ainda era marcado por desafios e inconsistências. A ausência de uma padronização normativa nacional e de procedimentos estruturados para a seleção de entidades parceiras, como na Lei das OSCIP, bem como da exigência de uma certificação prévia, geravam insegurança jurídica e não tiveram força normativa para suplantar o regime dos convênios:

Apesar destas inovações, não houve a substituição de uma legislação que já estava vigente, que era as dos convênios, apenas

instituíram novos modelos que passaram a conviver com outros. Esta convivência de diferentes normas que vão se acomodando tem gerado insegurança jurídica, tanto para os gestores públicos, quanto para as OSCs. O que se observa é que a falta de clareza deu margem à que diferentes práticas de gestão por parte dos órgãos públicos contratantes fossem aceitas (MENDONÇA, 2017, p. 13).

Assim, a realidade era que a relação Estado – OSC era predominantemente formalizada sob a égide de leis antigas como a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) que orientava os convênios (art. 116), complementada pela Instrução Normativa STN nº 01/1997 e, posteriormente, pela Instrução Normativa STN nº 03/2003, além de decretos infralegais instáveis como o Decreto nº 5.504/2005, que instituiu o pregão eletrônico para contratações com recursos públicos e o Decreto nº 6.170/2007, que passou a normatizar o tema desde então.

Segundo estudo elaborado pelo NEATS – Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC/SP sobre a modernização do sistema de convênios entre a Administração e as OSCs no âmbito do programa “Pensando o Direito” da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, os maiores problemas da contratualização através dos convênios eram:

ausência de regulamentação do convênio com a sociedade civil em nível legal; sucessivas alterações nas normas regulamentadoras; multiplicidade de objetos dos convênios; dissenso doutrinário sobre a natureza do instrumento e normas incidentes; planejamento público insatisfatório para celebração e o SICONV como forma de controle dessas parcerias” (JUNQUEIRA et al., 2012).

Ainda, nos anos de 2003 e 2007, o Brasil testemunhou duas CPIs, envolvendo denúncias de corrupção sobre repasses de recursos públicos a entidades do Terceiro Setor, o que levou à “criminalização” generalizada dessas organizações e ao aumento da desconfiança por parte da sociedade e dos órgãos de controle. O próprio relatório da segunda CPI dispõe que:

Quanto aos instrumentos de aporte de recurso público, é um dos aspectos que suscitam o maior volume de controvérsias, de dúvidas, por dois motivos: Primeiro, pela falta de clareza conceitual a que já me referi no início; e segundo, pela absoluta

falta de nitidez do marco normativo que regula as formas e requisitos para transferência propriamente de recursos do Estado para as ONGs (BRASIL, 2010, p. 74).

Diante desse cenário, a sociedade civil organizada iniciou um amplo processo de mobilização para a construção de uma nova legislação que fosse mais apropriada. A Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), iniciada em 2010, foi uma coalizão de diversas entidades que desempenhou um papel fundamental nesse processo, articulando propostas e promovendo o diálogo com o Governo Federal. O objetivo era criar uma legislação que garantisse maior segurança jurídica, transparência, participação social e efetividade nas parcerias, superando as deficiências do modelo anterior.

Após anos de debates e negociações, com muita participação de organizações, gestores públicos, órgãos de controle e academia, a Lei nº 13.019/2014 foi editada sob a liderança do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República à época, Gilberto Carvalho, e sua equipe. Após a sua entrada em vigor, a lei foi regulamentada no Governo Federal pelo Decreto Federal n.º 8.726/2016.

O momento era de muita tensão no país, pois foi justamente quando houve o impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Infelizmente a inteligência que foi construída no processo por meio do profundo diagnóstico e diálogos havidos foi também impedida de continuar atuando, o que gerou um processo de implementação do MROSC mais truncado, sem orientação federativa.

De toda forma, a proposta de estabelecer o regime jurídico das parcerias voluntárias firmadas entre a administração pública e as OSC, quando envolvam ou não transferência de recursos financeiros, de alcance nacional e que reconheça a natureza das organizações, foi cumprida, determinando um divisor de águas na relação entre Estado e as OSCs.

O MROSC estabeleceu um regime jurídico próprio, com o objetivo de aprimorar essa relação. Valorizou as OSCs como parceiras estratégicas na implementação de políticas públicas e na promoção do desenvolvimento social. Além disso, ao simplificar, homogeneizar e desburocratizar a legislação para parcerias, cria-se um ambiente mais favorável para elas, reduzindo a complexidade dos procedimentos e aprimorando a gestão dos recursos públicos. O MROSC também se propõe a aumentar a transparência e o

controle social, estabelecendo mecanismos claros de prestação de contas e de participação da sociedade na fiscalização das parcerias, bem como garantir segurança jurídica para tais parcerias, oferecendo um arcabouço legal sólido que proteja tanto as OSCs, quanto a administração pública.

### **3. ANÁLISE DA LEI DAS OSCIPs FACE AO MROSC**

#### **3.1. Alterações na Lei nº 9.790/1999 pelo MROSC**

O MROSC trouxe alterações diretas à Lei das OSCIPs, demonstrando a intenção do processo legislativo de harmonização do sistema. As modificações mais relevantes foram introduzidas pelos artigos 84 e 85 da Lei nº 13.019/2014.

O caput do Art. 1º da Lei nº 9.790/1999 foi alterado para exigir que as entidades que desejam qualificar-se como OSCIP tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos. Antes era possível às organizações qualificarem-se recém-criadas, com o intuito de perseguir o interesse público e não reconhecer experiência vigente. Essa mudança visou garantir maior maturidade das organizações, evitando a criação de entidades montadas para parcerias e assegurando um histórico de atuação antes da concessão da qualificação. O MROSC também instituiu a regra geral de existência por um triênio anterior à possibilidade de firmar parcerias com o Estado.

O Art. 3º da Lei nº 9.790/1999, que lista as finalidades sociais passíveis de qualificação como OSCIP, recebeu a inclusão do inciso XIII, que adicionou “estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte”. Essa atualização reflete a necessidade de a legislação acompanhar as novas demandas da sociedade e suas áreas de atuação. Por ter uma lista de finalidades, a cada nova possibilidade não claramente descrita é preciso incluir no texto legal a sua autorização. Neste ponto, o MROSC optou por colocar uma regra macro de objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, justamente para poder abarcar todo e qualquer objeto.

O Art. 4º, parágrafo único da Lei nº 9.790/1999 passou a permitir explicitamente a participação de servidores públicos na composição de

conselho ou diretoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. O MROSC não trouxe nenhum dispositivo sobre a governança da organização, fruto do entendimento de que não deve o Estado intervir em seu funcionamento como mandamento decorrente do direito fundamental à liberdade de associação.

O Art. 15-B foi incluído na Lei nº 9.790/1999 trazendo uma maior especificidade à prestação de contas e acompanhamento dos resultados, promovendo uma melhora prática na forma de avaliação dos projetos realizados através dos Termos de Parceria. Além da ênfase no controle de resultados também traz um enfoque sobre a execução financeira. No MROSC existem as duas formas, mas a prestação de contas está mais focada nos resultados.

Essas alterações demonstram que a Lei das OSCIPs não foi ignorada pelo MROSC. Houve no mesmo período discussões com o Ministério da Justiça e demais órgãos de governo, além da sociedade civil organizada, sobre as necessidades de ajustes e atualizações face ao novo contexto regulatório, buscando alinhar seus requisitos com as novas diretrizes.

### **3.2. Avanços do MROSC em relação à Lei das OSCIPs**

O MROSC complementou a Lei das OSCIPs e superou limitações estruturais em diversos pontos fundamentais. Nesse sentido, vale destacar pontos de aperfeiçoamento do MROSC em relação ao regramento anterior.

A Lei nº 9.790/1999, embora inovadora à época, permitia a celebração de Termos de Parceria sem a obrigatoriedade de um processo seletivo de escolha, por exemplo, o que muitas vezes resultava em questionamento nas Cortes de Contas. O MROSC estabeleceu o chamamento público como regra para a seleção de OSCs, garantindo isonomia e competitividade.

Enquanto a Lei das OSCIPs mantinha a obrigatoriedade de ter uma Comissão de Avaliação composta por dois membros do respectivo Poder Executivo, um da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e um membro indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, quando houver, o MROSC introduziu a figura da Comissão de Monitoramento e Avaliação por órgão ou Secretaria. A Comissão passa a ser mais estratégica e factível para a Administração Pública, com o olhar do cumprimento dos

diversos Planos de Trabalho das diferentes parcerias. Uma Comissão de Avaliação para cada Termo de Parceria dificultava a sua aplicação interna.

O MROSC definiu claramente as responsabilidades do gestor público e das OSCs, estabelecendo um regime de sanções proporcionais, com a possibilidade de aprovação de contas com ressalvas. Isso superou a insegurança gerada pela Lei das OSCIPs, onde a falta de regras detalhadas levava à criminalização de gestores e entidades por erros formais.

Construído sob a lógica da autorização constitucional de que a União pode criar regras gerais nacionais de contratação pública, o MROSC criou uma linguagem comum para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. As melhorias trouxeram robustez legislativa para as parcerias com a administração pública, consolidando-o como uma legislação apropriada e segura para o fomento público.

A previsão e criação dos Conselhos de Fomento e de Colaboração (art. 15) que não existe na Lei das OSCIPs, também pode ser considerado um ponto alto do novo regime, pois permite que haja lugar para debate sobre a regulação e suas boas práticas. Instituído em 2023 no Governo Federal, o Conselho Nacional de Fomento e de Colaboração já vem mostrando sua relevância no ecossistema, tendo sido responsável por cobrar e qualificar a redação do novo Manual MROSC lançado em 2025 pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que veio justamente para “ser instrumento de orientação, com o objetivo de facilitar os comandos da lei” (Brasil, 2025, p. 18). A própria existência da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil na Secretaria-Geral é também um ganho em si. O departamento coordenou amplo diálogo entre a Advocacia-Geral da União, gestores públicos e a sociedade civil, editando o referido manual.

### **3.3. E por que a qualificação de OSCIP ainda é necessária?**

O MROSC revogou o título de Declaração de Utilidade Pública Federal, não sem antes mapear todos os seus benefícios e universalizá-los. Manteve, no entanto, a qualificação de OSCIP, que trazia alicerces para outros temas que ainda precisam ser endereçados numa eventual revogação futura da Lei.

Importante desde já apontar que Lei nº 9.790/1999 veda a obtenção ou manutenção da qualificação de OSCIP federal quando a entidade detém

outro título ou qualificação, como o CEBAS, OS ou OSCIP estadual/municipal. Se a entidade tiver ou desejar obter um desses títulos ou qualificações, não deverá buscar a OSCIP federal enquanto não for modificado o artigo 18 da Lei das OSCIPs ou a sua interpretação pelo Ministério da Justiça. É que esse dispositivo foi criado em 1999 para afastar a dupla titulação da entidade entre OSCIP e UPF, revogada em 2015. Passado o período dos 5 primeiros anos da Lei das OSCIPs estendeu-se a interpretação para todo e qualquer outro diploma legal.

Abaixo passamos a listar quando a qualificação como OSCIP ainda é necessária pela legislação vigente.

### **3.3.1 Exceção à Lei da Usura e o Microcrédito**

A Lei nº 9.790/1999, conforme seu art. 3º, IX, possui enquanto finalidades a concessão de empréstimos e a experimentação de novos modelos lucrativos, assim:

“as OSCIPs possuem autorização legal específica para ofertar crédito no Brasil (Lei 9.790/1999) por meio de experimentação não lucrativa de sistemas alternativos. Por ser lei específica, permite-se que essa operação não esteja submetida à Lei de Usura (art. 3º da Lei 14.905/2024 e art. 4º, III, da Medida Provisória 2.172-32/2001) e nem à regulação do BACEN e do SFN.” (SOUZA, SZAZI,2025, pag.68)

Essa atuação é mais amplamente conhecida pela possibilidade das OSCIPs oferecerem Microcréditos, promovendo a inclusão financeira através de pessoas que normalmente se encontram às margens dos serviços financeiros tradicionais:

Trata-se o microcrédito de uma concessão assistida de crédito. O microcrédito é um crédito especializado para determinado segmento da economia: o pequeno empreendimento informal e a microempresa. Portanto, está voltado para apoiar negócios de pequeno porte, gerenciados por pessoas de baixa renda, e não se destina a financiar o consumo.” (PAES, 2024, p. 612)

Em 2026 foi editada a Lei nº 15.364/2026, que incluiu mais uma finalidade

possível para buscar a qualificação de OSCIP: “XIV – disponibilização de produtos ou serviços nas áreas de microcrédito, microcrédito produtivo orientado e microfinanças”. Este novo dispositivo é relevante pois traz uma distinção mais clara e reconhece a atuação em microcrédito, microcrédito produtivo orientado e microfinanças, para além da previsão do art. 3º, IX da Lei 9.790/99.

Cumpra salientar também que para cumprir as finalidades da lei, a experimentação depende de três elementos: deve ser inovadora e voltada à geração de conhecimento, não apenas reproduzindo práticas existentes; precisa ter natureza não lucrativa, sem expectativa de retorno financeiro; e deve constituir um modelo alternativo de oferta de crédito, distinto do sistema tradicional. Dessa forma, a atuação das OSCIPs nesse campo se baseia na inovação e na ausência de finalidade lucrativa, sendo indispensável para as organizações que desejam atuar nesse âmbito.

### **3.3.2. Unidades de Conservação**

A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, admite que a gestão de unidades de conservação seja realizada com a participação de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), conforme disposto em seu art. 30, desde que essas entidades tenham finalidades compatíveis com os objetivos da unidade e celebrem instrumento jurídico (termo de parceria, nos termos regulados pela Lei 9.790/1999) com o órgão responsável. Para tanto, o regulamento da lei, Decreto 4.340/2002, diz ser necessário que a organização possua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ambiental ou a promoção do desenvolvimento sustentável, além de comprovar atuação prévia nessas áreas, preferencialmente na própria unidade ou no mesmo bioma (art. 22). Além disso, a OSCIP gestora será selecionada por meio de edital público, que garanta a participação de outras organizações interessadas (art. 23).

A gestão deve ocorrer de forma compartilhada, permanecendo o órgão ambiental competente como responsável pela fiscalização e integridade da unidade de conservação e demais atividades próprias do Poder Público. A atuação da OSCIP será monitorada pelo órgão gestor e pelo conselho da Unidade de Conservação por meio de relatórios anuais de suas atividades, que a própria OSCIP deverá providenciar (art. 24).

O Estado de São Paulo criou, por meio do Decreto 48.766/2004, o Programa de Gestão Compartilhada de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. A gestão compartilhada será formalizada por Termo de Parceria também, como disciplinado pela Lei estadual 11.598/2003. Assim, para este tipo de atividade, a certificação de OSCIP ainda se demonstra necessária.

É certo que há Acordos de Cooperação pelo MROSC que também podem ser firmados para apoiar as Unidades de Conservação quando não há repasses financeiros da Administração Pública para a organização. Mas para a gestão compartilhada nos termos do dispositivo legal acima, ainda é o Termo de Parceria com OSCIPs o modelo que a norma traz.

### **3.3.3. Proposição de ações perante o JEC**

A Lei nº 12.126/2009, que alterou §1º, do art. 8º da Lei no 9.099/1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (JEC), adicionou o inciso III, e estendeu às organizações qualificadas como OSCIPs a capacidade de recorrer aos JECs. Antes da alteração, independente de certificação, todas as organizações eram obrigadas a buscar a Justiça Comum para suas demandas, o que frequentemente resultava em processos mais lentos e onerosos.

A permissão para que as OSCIPs possam atuar como autoras nos JECs foi uma mudança legislativa com benefícios tangíveis, possibilitando, para causas de até 40 salários-mínimos, uma maior celeridade na resolução de litígios e a redução de custos, uma vez que não há cobrança de custas processuais e dispensa-se a necessidade de advogado para o ingresso da ação, representando um avanço significativo em termos de acesso à justiça para o Terceiro Setor. Este benefício deveria ser sub-rogado a todas as organizações, independentemente de certificação.

### **3.3.4. Incentivo Fiscal do MROSC com parâmetros da Lei das OSCIPs**

A Lei nº 9.249/95, que trata da legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido, prevê em seu artigo 13, § 2º, inciso III, a autorização para dedução de doações até o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica doadora. Com redação dada pelo

MROSC na Lei nº 13.204/2015, a alínea “c” desse dispositivo estabelece que a entidade beneficiária deve ser uma organização da sociedade civil conforme a Lei nº 13.019/2014, desde que cumpra os requisitos previstos nos artigos 3º e 16 da Lei nº 9.790/99 - Lei das OSCIP, independentemente de certificação.

Essa ampliação legislativa universalizou o benefício fiscal que antes era restrito apenas para as organizações qualificadas como OSCIP ou declaradas de Utilidade Pública Federal. Embora a certificação como OSCIP tenha deixado de ser uma exigência estrita para a fruição do incentivo fiscal, a Lei nº 9.249/95 utilizou os parâmetros de finalidades de interesse público (Art. 3º) da Lei das OSCIPs e a vedação à participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas (Art. 16), como critério de qualificação para as entidades beneficiárias.

### **3.3.5. Mudança legislativa tributária referente às isenções fiscais**

No apagar das luzes de 2025, foi promulgada a Lei Complementar nº 224/2025, que realizou diversas mudanças tributárias, regulamentada pela Instrução Normativa RFB nº 2.305/2025, as quais promoveram um ajuste linear de 10% em incentivos fiscais federais, ressuscitando de forma totalmente anacrônica a importância da Lei das OSCIPs ao preservar para essa certificação e para as OSs federais as isenções históricas já reconhecidas para a maioria das organizações pela Lei nº 9.532/97.

Em 26 de janeiro de 2026, a Receita Federal publicou material oficial de “Perguntas e Respostas” com o objetivo de oferecer maior segurança jurídica e reduzir dúvidas interpretativas na aplicação da nova sistemática. A pergunta 35 traz a seguinte redação: “A redução linear de benefícios de IRPJ e CSLL prevista na Lei Complementar nº 224, de 2025, é aplicável às associações civis sem fins lucrativos representativas de categoria profissional ou econômica? Não. As associações civis sem fins lucrativos representativas de categoria profissional ou econômica não estão abrangidas pela redução linear prevista na Lei Complementar nº 224, de 2025”.

Mais recentemente, em 23 de fevereiro de 2026, após indignação da Sociedade Civil perante a inconsistência e incoerência da resposta acima, que discriminava sem razão as demais associações civis sem fins lucrativos,

a Receita editou a Instrução Normativa RFB nº 2.307/2026, promovendo ajustes no anexo regulamentar e reforçando expressamente o tratamento aplicável a entidades sem fins lucrativos, mantendo a interpretação de que vale o art. 15 da Lei 9.532/1997. Mesmo com a edição da IN da RFB nº 2.307/2026, a qual promoveu ajustes técnicos à interpretação anterior, devolvendo a interpretação de isenção para as OSCs, ainda remanesce a insegurança jurídica, visto que a hierarquia de uma instrução normativa é inferior à Lei Complementar, não tendo o condão de alterar a Lei.

No campo legislativo, já há projeto de lei que busca corrigir essa questão. A aprovação do PLP nº 11/2026 de autoria do senador Flavio Arns é essencial para preservar a coerência do regime jurídico das OSCs e garantir estabilidade para o Terceiro Setor. Com a IN RFB nº 2.307/2026, há base suficiente para sustentar a preservação do tratamento tributário mesmo sem a qualificação como OSCIP porquanto ela vigorar. Mas o cenário precisa ser monitorado pois ele pode ser modificado.

Tanto a qualificação como OSCIP quanto a de OS não são aptas a trazer regimes tributários diferenciados. Quem determina a imunidade tributária é a Constituição federal que em seus artigos 150 e 195 preservam as organizações que atuam com educação, assistência social e saúde, sendo esta última área reconhecida pela jurisprudência.

Esse emaranhado jurídico é uma espécie de “criminalização burocrática” à qual estão expostas as OSCs, conforme relatório apresentado organizado pela Plataforma MROSC ela resulta em restrições excessivas, complexas e desproporcionais no âmbito regulatório e administrativo que dificultam a atuação ou, até mesmo, a existência das OSCs. Resta claro que existe um longo caminho ainda a ser percorrido para que as OSCs possam realizar suas relevantes atividades sociais “em um ambiente regulatório justo e favorável” (STORTO; LOPES; BARBOSA, 2023).

Em síntese, a implementação da LC 224/2025 saiu de um momento inicial de apreensão mais intensa para um estágio de maior acomodação administrativa por parte da Receita Federal, embora ainda sem pacificação definitiva. O principal campo de incidência hoje nos parece ser a mudança da lei e a consolidação dessa interpretação em bases estáveis e seguras.

#### 4. A EVOLUÇÃO E O USO DA LEI DAS OSCIPs APÓS O MROSC

A promulgação da Lei nº 13.019/2014 gerou uma profunda ressignificação na legislação que incide sobre as organizações da sociedade civil. Embora o MROSC não tenha revogado expressamente a Lei nº 9.790/1999, ele questionou o seu conteúdo ao estabelecer um regime geral que se aplica a todas as parcerias voluntárias independentemente de certificação.

Para avaliarmos essa evolução de uso, trazemos aqui a pesquisa “Perfil das parcerias entre a União e organizações da sociedade civil”, publicada pela Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas, em 2024. Todos os gráficos abaixo demonstrados foram extraídos da referida pesquisa e são referentes a recursos federais (BRASIL, 2024).

##### 4.1. Análise dos instrumentos de parceria em relação ao tempo

É importante salientar mais uma vez que, conforme demonstram os dados abaixo, os instrumentos mais utilizados para firmar parcerias com o Poder Público, até então, eram os convênios.

Número de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias Assinados (2008-2015)

<b>Instrumento</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total Geral</b>
Convênio	810	2445	2871	1357	1113	1042	1719	1294	12671
Contrato de Repasse	0	256	379	179	108	63	152	72	1209
Termo de Parceria	18	39	35	9	16	11	7	6	141
<b>Total Geral</b>	<b>828</b>	<b>2740</b>	<b>3285</b>	<b>1545</b>	<b>1257</b>	<b>1116</b>	<b>1878</b>	<b>1372</b>	<b>14021</b>

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de 2023 dos dados do Transferegov.br

Analisando a tabela comparativa da quantidade de Termos de Parceria antes do MROSC verifica-se uma evidente irrelevância dos termos firmados através da Lei das OSCIPs, sendo que 90,37% das parcerias foram realizadas através de convênios, 8,62% através do Contrato de Repasse e somente 1% através de Termos de Parceria.

Número de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias Assinados (2016-2022)

<b>Instrumento</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Total Geral</b>
Convênio	2100	1307	1404	1022	1072	1105	825	8835
Contrato de Repasse	152	111	75	87	59	45	30	559
Termo de Parceria	2	2	3	0	4	4	0	15
<b>Total Geral</b>	<b>2254</b>	<b>1420</b>	<b>1482</b>	<b>1109</b>	<b>1135</b>	<b>1154</b>	<b>855</b>	<b>9409</b>

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de 2023 dos dados do Transferegov.br

Verificando os mesmos dados após o MROSC, denota-se uma queda significativa na quantidade de convênios e contratos de repasse, assim como uma queda ainda maior da utilização dos Termos de Parceria, chegando, inclusive, a zerar a utilização desse tipo de instrumento em dois anos não consecutivos, indicando que houve um contínuo desuso para realizar parcerias através da Lei das OSCIPs.

Por outro lado, conforme demonstra a tabela abaixo, a quantidade de Termos de Colaboração e Fomento firmados ao longo dos anos, tende ao contínuo crescimento:

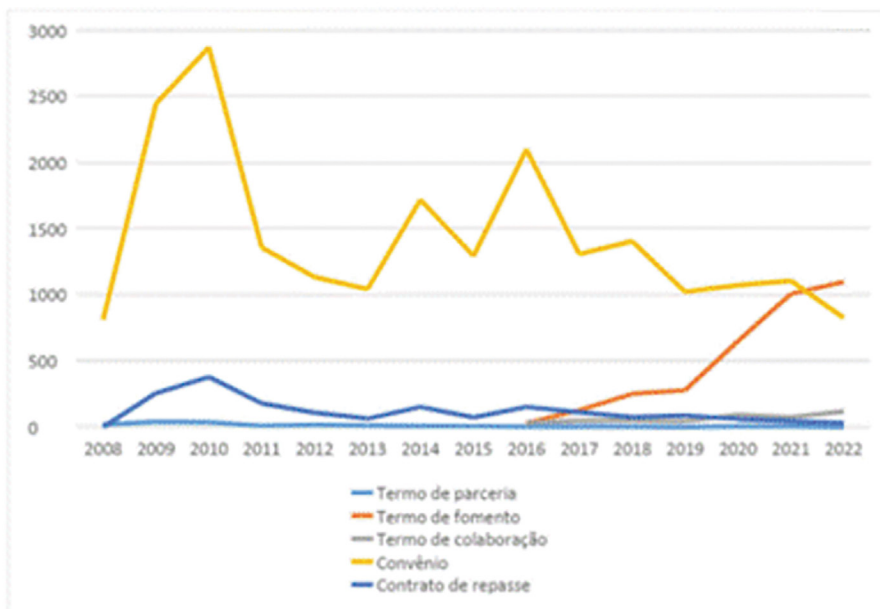
Número de Parcerias MORSC Assinadas (2016-2022)

<b>Instrumento</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Total Geral</b>
Termo de Colaboração	33	47	50	43	91	73	117	454
Termo de Fomento	28	127	251	278	650	1005	1094	3436
<b>Total Geral</b>	<b>61</b>	<b>174</b>	<b>301</b>	<b>321</b>	<b>741</b>	<b>1078</b>	<b>1214</b>	<b>3890</b>

Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de 2023 dos dados do Transferegov.br

Os convênios, que ainda podem ser firmados na área da saúde, foram finalmente superados pelos Termos de Fomento a partir de 2022, mesmo que no cômputo geral ainda sejam significativo. Podemos observar essa ultrapassagem e a linha do tempo mais completa no gráfico abaixo:

**Gráfico 10 – Evolução das parcerias assinadas entre 2008-2022**



Fonte: Elaboração da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil a partir de extração de agosto de 2023 dos dados do Transferegov.br

Em pesquisa ao site da Transparência do TRANSFEREGOV (plataforma digital, oficial e centralizada do Governo Federal, para fins de gestão de recursos da União), encontramos dados que complementam os mencionados acima. A tabela comparativa dos instrumentos jurídicos utilizados mostra o que a União contratualizou com OSCs, entre 2023 e 2025:

Instrumento	2023	2024	2025
Convênios	1.175	954	830
Contratos de Repasse	41	46	26
Termo de Parceria	5	0	2
Termo de colaboração	144	201	95
Termo de fomento	1.815	2.655	3.297
<b>TOTAL</b>	<b>3.180</b>	<b>3.856</b>	<b>4.250</b>

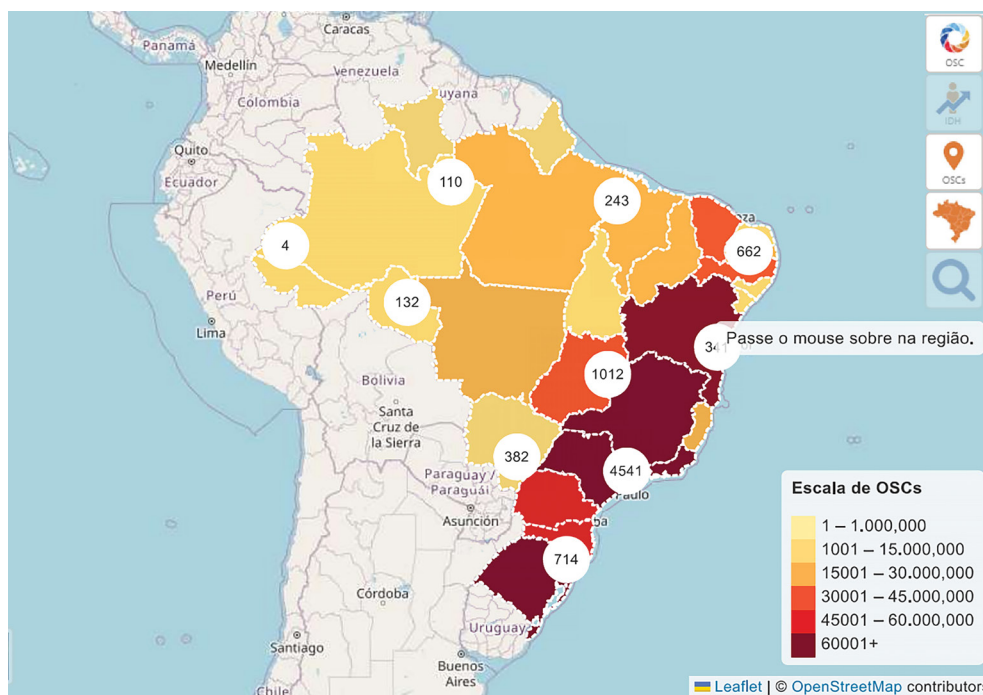
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Transfere.gov

É evidente que há mais parcerias pelo MROSC do que através do Termo de Parceria. Ainda, pela comparação total dos números apresentados, resta claro que os instrumentos jurídicos introduzidos pela Lei 13.019/2014 serão paulatinamente predominantes.

Não realizamos a análise em outros níveis federativos, já que, conforme demonstrado por Mendonça, Holanda, Neves e Machado (2024): Os dados nos demais níveis federativos são fragmentados; em alguns Portais da Transparência é possível acessá-los, mas não estão dispostos de forma homogênea” (Mendonça et al., 2024, p. 4).

## 4.2. Análise das Certificações de OSCIP

Em março de 2026, o Mapa das Organizações da Sociedade Civil indica a existência de 4.445 organizações ativas que possuem o título de OSCIP, sendo que sua maior parte se encontra no Estado de São Paulo, contando com 3.042 certificações, uma amostra de 68,43% de todo o montante nacional (IPEA, 2026).



Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil, 2026.

Verifica-se também que a certificação da OSCIPs perante a quantidade de OSCs que existem no Brasil também é pequena, considerando que atualmente existem 672.215 ativas, representando um percentual de apenas 0,66% do montante total. Mesmo considerando somente o Estado de São Paulo, que notadamente concentra o maior número de certificações, no total de 191.549 OSCs ativas, apenas 1,5% são OSCIPs.

Há de se observar também que a quantidade de organizações com a certificação de OSCIP em nível nacional diminuiu consideravelmente desde 2020. Segundo estudo do IPEA, as certificações somavam o montante de 7.046 no referido ano, o que representa uma diminuição de quase 37% da busca pelo título em 6 anos (PEREIRA; ANDRADE, 2021).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei das OSCIPs cumpriu uma função importante na sua edição e inspirou o MROSC oferecer um regime mais robusto, transparente e seguro. A Lei nº 9.790/1999 entrou em desuso no que se refere às parcerias. Ainda restam poucos usos relevantes, em especial, destaca-se a área de microcrédito, a possibilidade de propor ações perante o JEC e gestão compartilhada de unidade de conservação ambiental. Mas ainda há quem busque a titulação, seja por conta do parâmetro tributário para as isenções recentemente trazido à discussão, seja para reforçar a posição institucional da entidade perante financiadores, atribuindo um sentido mais estratégico ao certificado, que impõe uma camada regulatória a mais com a certificação estatal.

A trajetória regulatória do ecossistema do Terceiro Setor brasileiro apresenta mais elementos do que os aqui apresentados. Os marcos escolhidos para a análise refletem uma evolução contínua na busca por um modelo de parceria mais transparente, eficiente e seguro entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), independentemente de certificação e coadunado com o direito humano à liberdade de associação. Nos parece que o sistema de supervisão estatal funciona melhor quando da interação com os recursos públicos em si, e não apenas com uma qualificação que potencialmente chancelaria idoneidade, mas que, na prática, gera mais burocracia que garantia de direitos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as denúncias relativas à atuação irregular de organizações não governamentais. Relatório final. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. p.74. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/RF\\_CPI\\_ONGs\\_2010.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/RF_CPI_ONGs_2010.pdf). Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Consulta Personalizada: Instrumentos Assinados. Painéis Parceriasgov. Brasília, DF: MGI, [2026?]. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/painel/DiscrecionariasConsulta.html>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Manual MROSC: do planejamento à prestação de contas. Brasília, DF: Governo Federal, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/manual-mrosc-do-planejamento-a-prestacao-de-contas>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Perfil das parcerias entre a União e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/20240923\\_PERFILDASPARCERIASENTREAUNIAOEORGANIZACOESDASOCIEDADECIVIL.pdf](https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/20240923_PERFILDASPARCERIASENTREAUNIAOEORGANIZACOESDASOCIEDADECIVIL.pdf). Acesso em: 20 mar. 2026.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Uma década do marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) e as parcerias no Brasil: revisão do escopo dos trabalhos publicados entre 2014–2023. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 75, n. 1, p. 1–28, 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8877/1/11131-Texto%20do%20Artigo-35224-1-10-20250401.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

GIFE. Lei que permite que OSCIPs recorram a Juizados Especiais Cíveis traz economia e desburocratização. GIFE, 18 jan. 2010. Disponível em: <https://gife.org.br/lei-que-permite-que-oscips-recorram-a-juizados-especiais-civeis-traz-economia-e-desburocratizacao/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Mariana; et al. Modernização do sistema de convênios da Administração Pública com a sociedade civil.

Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2012. (Série Pensando o Direito, v. 41). Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2013/03/Volume41.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Mapa das organizações da sociedade civil: busca avançada. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa-busca-avancada>. Acesso em: 20 mar. 2026.

LOPES, Laís de Figueirêdo, SANTOS, Bianca dos e XAVIER, Iara Rolnik (orgs.) MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA NO GOVERNO FEDERAL – 2011 a 2014 Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília: Governo Federal, 2014. Disponível em [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes\\_SG\\_PR/04.12.15\\_MROSC\\_ArquivoCompleto\\_Capa\\_Miolo.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf)

\_\_\_\_\_, Laís de Figueirêdo, SANTOS, Bianca dos e BROCHARDT, Viviane (orgs.) ENTENDA O MROSC: MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: LEI 13.019/2014. Secretaria-Geral da Presidência da República – Brasília: Governo Federal, 2016. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0039/9448/LIVRETO\\_MROSC\\_WEB.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0039/9448/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf)

\_\_\_\_\_, LOPES, Laís de Figueirêdo. Novo Regime Jurídico da Lei 13.109/2014 e do Decreto Federal 8.726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges e SALINAS, Natasha Schmitt Caccia (Coord.), Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. – 2ª edição. Belo Horizonte: 2018. p. 29-57.

\_\_\_\_\_, “Novo regime jurídico da Lei n.º 13.019/2014 e do Decreto Federal n.º 8726/2016: construção, aproximações e diferenças das novas relações de fomento e de colaboração do Estado com Organizações da Sociedade Civil», in MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; e OLIVEIRA, Rafael Arruda (Org.), Parcerias com o Terceiro Setor – as inovações da Lei 13019/2014, 01 ed, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2017.

\_\_\_\_\_, LOPES, Felix; SANT’ANA, Diogo; SOUTO, Baiena. A interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: Colaboração nas Políticas Públicas e Aperfeiçoamentos Regulatórios Possíveis. In: Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas; capítulo

15. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0008/4322/Capitulo\\_BD\\_2014\\_1\\_.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0008/4322/Capitulo_BD_2014_1_.pdf)

\_\_\_\_\_, LOPES, Laís de Figueirêdo; STORTO, Paula Raccanello. 12 Passos para implementação do MROSC em municípios e a experiência de Belo Horizonte – MG. Prefácio: Thomas de Aquino Rezende e Maria Seoane Rio Resende. 2018. 41 p.

\_\_\_\_\_; BEZERRA, Carlade Paiva. Os avanços democráticos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Nexo Jornal, São Paulo, 29, abril 2022. Instituições. Disponível em: [https://pp.nexojournal.com.br/opiniao/2022/Os-avan%C3%A7os-democr%C3%A1ticos-do-Marco-Regulat%C3%B3rio-das-Organiza%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil?fbclid=IwAR2tKQhwvBX M3QMIEQjbX8g\\_g3\\_eqPL1DLY5rVfHHIU4MvYxdpuKWb9Le8](https://pp.nexojournal.com.br/opiniao/2022/Os-avan%C3%A7os-democr%C3%A1ticos-do-Marco-Regulat%C3%B3rio-das-Organiza%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil?fbclid=IwAR2tKQhwvBX M3QMIEQjbX8g_g3_eqPL1DLY5rVfHHIU4MvYxdpuKWb9Le8). Acesso em: 15 mar. 2026.

\_\_\_\_\_; BEZERRA, Carla de Paiva. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Nexo Jornal, São Paulo, 10, maio 2022. Instituições. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2022/Marco-Regulat%C3%B3rio-das-Organiza%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil?fbclid=IwAR0Xj476xeqqXFBUZW8GYQmWveQmib6w7i-OMvj7J3kApbRzvTWZ2KFOsPw>. Acesso em: 20 mar. 2026.

MÂNICA, F. B. Revendo os convênios com o terceiro setor: o que mudou a partir da Lei 13.019. [S. l.]: Fernando Mânica, 2017. Disponível em: <https://fernandomanica.com.br/wp-content/uploads/2024/01/2017.08-revendo-os-convenios-com-o-terceiro-setor-o-que-mudou-a-partir-da-Lei-13.019.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2026.

MENDONÇA, Patricia; FALCÃO, Domenica Silva. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC): inovação ou peso do passado? Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 21, n. 68, p. 42–60, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/download/56484/58762/127516>. Acesso em: 20 mar. 2026.

MENDONÇA, P. M. E. de. Parcerias entre Estado e OSCs: desafios na construção de um novo marco regulatório. [S. l.]: ICNL, 2017. Disponível em: [https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work\\_MendoncaMROSCimplementacao-Final.pdf](https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_MendoncaMROSCimplementacao-Final.pdf). Acesso em: 20 mar. 2026.

MENDONÇA, P. M. E.; HOLANDA, B. de M.; NEVES, L. V.; MACHADO, J. V. F. Uma

década do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e as parcerias no Brasil : revisão do escopo dos trabalhos publicados entre 2014-2023 . Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 76, n. 1, p. 127-148, 2025. DOI: 10.21874/rsp.v76i1.11131. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/11131>. Acesso em: 31 mar. 2026.

PAES, José Eduardo Sabo. Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 12. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

PEREIRA, Ana Camila Ribeiro; ANDRADE, Pedro Gomes. Por dentro do mapa das organizações da sociedade civil: metodologia da base de dados (versão 2021). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/29cd4db1-3603-4218-a2e6-e26f97b22cf8/content>. Acesso em: 20 mar. 2026.

SOUZA, Aline Gonçalves Videira de. A evolução da regulação de microcrédito e o papel das Oscips. Consultor Jurídico, 7 abr. 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-abr-07/a-evolucao-da-regulacao-de-microcredito-e-o-papel-das-oscips/>. Acesso em: 10 abr. 2026.

SOUZA, Aline Gonçalves Videira de; SZAZI, Eduardo. Muito além do microcrédito: o que a Lei das OSCIPs tem que ninguém te contou. In: FIGUEIREDO LOPES, Laís de; FONTES, Mariana Levy Piza; ANDRADE, Allyne; STORTO, Paula Raccanello (coords.). Direito do terceiro setor: debates contemporâneos. São Paulo: OAB/SP, 2024.

SOUZA, Aline G. de; WAKS, Bianca dos Santos. Novo marco regulatório para ONGs. Valor Econômico, [S. l.], 7 mar. 2016. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0027/6215/artigo\\_mrosc\\_valor\\_economico.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0027/6215/artigo_mrosc_valor_economico.pdf). Acesso em: 30 mar. 2026.

STORTO, Paula Raccanello; LOPES, Laís de Figueirêdo; BARBOSA, Daniel Chierighini. Criminalização burocrática das organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Cáritas Brasileira, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2023\\_](https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2023_)

RelatorioCriminalizacaoBurocratica.pdf. Acesso em: 20 mar. 2026

STORTO, Paula Raccanello. Liberdade de Associação e o desafio das organizações no Brasil .Dissertação de Mestrado defendida na Universidade de São Paulo. São Paulo: 2015. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-134719/pt-br.php> Acesso em: 20 mar. 2026



## Sessão 2

## INTRODUÇÃO À SESSÃO 2: INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO E CAPACIDADES SÓCIO-ESTATAIS: DISPUTAS, INSTITUCIONALIZAÇÃO E AGENDAS EMERGENTES

**Bruna de Moraes Holanda**

A segunda seção deste livro tratará da filantropia institucionalizada brasileira, conhecida no país como Investimento Social Privado (ISP). Pode então surgir a pergunta: por que o ISP importa para o debate sobre capacidades sócio-estatais e parcerias?

A consolidação do ISP no Brasil nas últimas três décadas produziu transformações significativas no ecossistema das relações entre Estado, sociedade civil e mercado. O ISP deixou de ser compreendido apenas como prática filantrópica voluntária ou como extensão da responsabilidade social corporativa e passou a constituir-se como um campo institucionalizado, dotado de linguagem própria, redes organizacionais, instrumentos de monitoramento e avaliação, produção de dados e disputas internas por legitimidade (HOLANDA, 2025).

Em um livro dedicado à reflexão sobre capacidades sócio-estatais, a presença do ISP não é periférica, mas sim estruturante. Se compreendemos as capacidades sócio-estatais como aquelas que emergem da interação entre Estado e sociedade, não é possível ignorar que a filantropia institucionalizada e o investimento social privado passaram a atuar como mediadores centrais dessa relação. A filantropia (e o ISP) financiam organizações da sociedade civil (OSCs), influenciam agendas públicas, apoiam processos de profissionalização institucional, fomentam a produção de conhecimento e, ao mesmo tempo, tensionam as fronteiras entre o fortalecimento democrático e a reprodução de desigualdades estruturais.

O campo do ISP brasileiro opera, portanto, como produtor de capacidades (organizacionais, técnicas, relacionais), mas também como espaço de reprodução de assimetrias históricas (HOLANDA, 2025), sejam elas de poder, raça, território ou classe. É nesse terreno ambivalente que se insere esta seção do livro.

Os artigos reunidos nesta seção examinam o campo da filantropia e do ISP sob quatro perspectivas complementares e articuladas. Marcello Giovanni Pocaí Stella, em “Intermediários e centros de pesquisa em filantropia no Brasil: uma introdução”, analisa a emergência dos intermediários filantrópicos e os esforços de institucionalização da pesquisa em filantropia no país. Em seguida, Patricia Kunrath Silva, no artigo “Investimento social privado/filantropia institucionalizada e sua relação com organizações da sociedade civil: reflexões a partir do Censo GIFE”, examina as formas de relacionamento do ISP com as OSCs, mobilizando dados empíricos para discutir tendências, limites e desafios do setor. Depois, Andressa Messa Trivelli, Camila Stefanelli Meirelles, Cássio Aoqui, Erika Sanchez Saez, Joice Garcia e Michele Rocha, no artigo “Apoios ao desenvolvimento institucional de organizações da sociedade civil no Brasil: uma análise sobre oportunidades de jornadas formativas e ofertas de recursos financeiros”, analisam o papel da filantropia na oferta de apoio ao desenvolvimento institucional às OSCs no Brasil. Por fim, Nildamara Theodoro Torres, Letícia Mendes Pereira, Gelson Henrique da Silva e Marcelle Decothe da Silva, em ““Para onde vai o recurso?”: desafios, disputas e relações de poder no ISP, na filantropia e nos territórios periféricos”, deslocam o olhar para as dinâmicas territoriais e raciais que atravessam a circulação de recursos privados, iluminando as assimetrias estruturais que moldam o acesso ao financiamento nas periferias.

Mais do que apresentar esses trabalhos, este capítulo busca situá-los em um debate mais amplo sobre o papel do ISP na sociedade e as agendas de pesquisa que vêm se consolidando e se tensionando no interior do campo.

### **O campo do ISP no Brasil**

O conceito de investimento social privado, consolidado no Brasil a partir da década de 1990, buscou diferenciar-se da filantropia tradicional ao enfatizar o planejamento, o monitoramento, a avaliação e a estratégia (NOGUEIRA; SCHOMMER, 2009). O surgimento de organizações intermediárias, como o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), e de organizações filantrópicas empresariais e familiares marcou a transição de uma filantropia mais assistencialista para um modelo institucionalizado, profissionalizado e orientado por resultados.

Conforme Silva (2026), o ISP brasileiro movimenta bilhões de reais

anualmente, com predominância de execução de projetos próprios, embora a prática de repasse de recursos (conhecida como grantmaking) tenha crescido ao longo do tempo. O dado é relevante: ainda que a maioria das organizações declare apoiar OSCs, a maior parte dos recursos permanece concentrada na execução de programas próprios. Isso revela uma tensão estrutural entre duas lógicas de atuação: fortalecer as capacidades da sociedade civil por meio do repasse de recursos ou manter controle direto sobre a execução das iniciativas.

Essa tensão expressa também distintas concepções sobre o papel da filantropia no fortalecimento da sociedade civil. Como indicam Trivelli et al. (2026), apesar da ampliação de apoios ao desenvolvimento institucional e da disponibilidade de recursos relativamente flexíveis, persistem limites, como a curta duração dos financiamentos e lacunas de transparência. Assim, a forma de alocação de recursos não é neutra; ela influencia o grau de autonomia das OSCs, a sustentabilidade de suas estruturas e a distribuição de poder no ecossistema filantrópico brasileiro.

Paralelamente, o campo passou a contar com a presença de intermediários filantrópicos: organizações que atuam como tradutores e mediadores entre doadores e projetos sociais. Como discutido por Stella (2026), esses atores emergem no contexto de profissionalização do terceiro setor e operam sob forte ambiguidade: dependem dos recursos das elites econômicas, mas dialogam com organizações frequentemente engajadas em agendas críticas ao próprio modelo econômico que sustenta esses recursos. Sua atuação envolve tradução, negociação e, não raramente, acomodação de expectativas conflitantes.

Iniciativas internacionais, como a Building Bridges Initiative, desenvolvida pela Fundação W. K. Kellogg entre o final da década de 1990 e o início da de 2000, buscaram institucionalizar a pesquisa acadêmica em filantropia no Brasil (STELLA, 2026). Contudo, a consolidação de centros de pesquisa foi limitada, e a agenda que prosperou concentrou-se fortemente na dimensão gerencial do terceiro setor. O campo reproduziu expertise, indicadores e ferramentas de gestão baseadas no modelo americano de filantropia, mas permaneceu relativamente restrito em sua densidade teórica crítica e na produção de conhecimento a partir do contexto e da história brasileiros (HOLANDA, 2025). Nesse sentido, a filantropia institucionalizou-se mais rapidamente como

prática profissional do que como campo acadêmico autônomo. Essa trajetória histórica ajuda a compreender o momento atual: um campo institucionalmente consolidado, mas ainda tensionado por disputas políticas e epistemológicas. A consolidação do ISP não eliminou suas tensões constitutivas. Ao contrário, as tornou mais visíveis.

Entre essas tensões, Torres et al. (2026) evidenciam que, enquanto o ISP se consolida como campo profissionalizado, organizações de base continuam enfrentando precarização estrutural, de modo que grande parte das OSCs periféricas opera com recursos extremamente limitados, frequentemente inferiores a 5 mil reais anuais. A pergunta que emerge é central para o debate sobre capacidades sócio-estatais: o ISP fortalece capacidades organizacionais de forma sustentável ou mantém as OSCs em regime de dependência episódica e competitiva?

O debate recente sobre filantropia baseada em confiança (MARADEIX; GAUTIER; PACHE, 2025) revela uma tentativa de revisar as práticas tradicionais de controle e monitoramento. No entanto, o critério de “confiabilidade” frequentemente opera como um filtro social, reforçando redes pré-existentes de proximidade e pertencimento.

Em um contexto de profundas desigualdades raciais e territoriais, como o brasileiro, a confiança não é distribuída de forma neutra. Organizações periféricas e lideradas por mulheres negras, por exemplo, enfrentam barreiras adicionais no acesso a recursos e a redes de relacionamento (TORRES et al., 2026). Nesse sentido, o ISP opera como um campo de disputa por legitimidade e reconhecimento. A distribuição de recursos também é uma forma de distribuição de poder simbólico e político.

### **Impactos, limites e agendas emergentes**

O ISP brasileiro produziu avanços relevantes ao longo do tempo, como maior transparência, institucionalização de práticas de monitoramento e avaliação e produção sistemática de dados sobre o setor. No entanto, permanece atravessado por dilemas estruturais que dizem respeito à concentração regional de recursos, à predominância da execução própria de projetos por grandes fundações e institutos, ao baixo apoio institucional estrutural às organizações da sociedade civil, à fragilidade da pesquisa acadêmica consolidada e à persistência de assimetrias raciais e territoriais. Se o ISP pretende contribuir efetivamente para o fortalecimento democrático e

para a construção de capacidades socio-estatais mais equitativas, será necessário enfrentar essas tensões de forma explícita, tanto no plano das práticas quanto no da reflexão crítica sobre o próprio campo.

É nesse contexto que se pode afirmar que o campo do ISP brasileiro apresenta, hoje, um conjunto de agendas emergentes que dialogam diretamente com o debate sobre capacidades sócio-estatais. Essas agendas não se limitam a ser desafios para a atuação de fundações, institutos e intermediários, mas também constituem frentes estratégicas para a produção de conhecimento sobre o setor. Proponho aqui algumas perguntas que operam simultaneamente como orientadoras de transformação prática e como programas de investigação:

**Poder e governança:** Quem toma as decisões e define as prioridades do ISP (e, indiretamente, das OSCs que ele apoia)? Como são compostos os conselhos de fundações e de institutos filantrópicos? Como se reproduzem elites no interior da filantropia?

**Fortalecimento organizacional:** Quais estratégias de apoio geram capacidades sustentáveis nas OSCs? Em que medida os modelos atuais promovem autonomia ou reproduzem dependência institucional?

**Território e desigualdade:** Como descentralizar recursos e democratizar o acesso ao financiamento filantrópico? Quais mecanismos podem enfrentar as assimetrias raciais, regionais e territoriais historicamente consolidadas no país?

**Epistemologia e produção de conhecimento:** Quem pesquisa a filantropia? Com quais recursos? A serviço de quais agendas? Como a própria filantropia influencia os temas, métodos e abordagens da pesquisa sobre o setor?

Essas perguntas apontam para a necessidade de olhar para a filantropia e o ISP no Brasil para além de suas agendas temáticas, frequentemente associadas às áreas que concentram maior volume de financiamento e acabam por estruturar os debates e as pesquisas sobre o setor (HOLANDA, 2025). Trata-se de deslocar o foco das causas apoiadas para as próprias estruturas que organizam o campo: suas formas de gestão, seus arranjos de governança, seus critérios de decisão e as relações de poder que orientam a circulação de recursos. Esse deslocamento não se impõe apenas

como agenda de pesquisa, mas também como exercício de autorreflexão institucional do próprio ISP. Em outras palavras, não basta discutir o que a filantropia financia; é necessário interrogar como ela se organiza, decide, distribui recursos, produz hierarquias e molda capacidades, tanto na sociedade civil quanto em suas próprias estruturas internas.

## Considerações finais

O ISP no Brasil não pode ser compreendido apenas como um mecanismo técnico de alocação de recursos. Trata-se de um campo político, atravessado por projetos de sociedade distintos e por disputas sobre poder, legitimidade e justiça social.

Ele tem o potencial de produzir capacidades, mas também de reproduzir hierarquias. Ele fortalece organizações, mas também pode condicionar agendas. Ele amplia a profissionalização, mas ainda carece de democratização estrutural na tomada de decisão.

Os textos desta seção iluminam esse campo em suas múltiplas dimensões: intermediária, acadêmica, institucional e territorial. Ao fazê-lo, revelam que o debate sobre capacidades socio-estatais exige um olhar atento não apenas ao Estado e às OSCs, mas também à filantropia institucionalizada que media, financia e, cada vez mais, influencia os rumos dessas relações.

O desafio que se coloca é transformar o ISP de um campo predominantemente orientado por lógicas estratégicas e gerenciais em um espaço igualmente comprometido com a justiça redistributiva, a pluralidade e o fortalecimento democrático. Isso implica, ao mesmo tempo, rever práticas de financiamento, critérios de seleção e formas de relacionamento com as organizações apoiadas, bem como promover um exercício contínuo de autorreflexão sobre seus próprios arranjos de poder, de governança e de tomada de decisão. Exige, ainda, fortalecer uma produção de conhecimento capaz de acompanhar, tensionar e iluminar esses processos. Em outras palavras, trata-se de articular transformação institucional e reflexão crítica, reconhecendo que o campo só poderá ampliar sua contribuição para a construção de capacidades socio-estatais se estiver disposto a interrogar-se.

## REFERÊNCIAS

HOLANDA, B. DE M. From Philanthropy to Private Social Investment: Trajectory and Practice. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2025.

MARADEIX, M. S.; GAUTIER, A.; PACHE, A. C. Trust-Based Philanthropy: New Buzzword or Paradigm Shift? Em: NERI-CASTRACANE, G.; UGAZIO, G. (Eds.). Philanthropy: Multidisciplinary Perspectives. New York: Routledge, 2025. p. 462–476.

NOGUEIRA, F. A.; SCHOMMER, P. C. Quinze Anos de Investimento Social Privado no Brasil : Conceito e Práticas em Construção. Anais XXXIII EnAN-PAD. São Paulo: 2009

## CAPÍTULO 6

# INTERMEDIÁRIOS E CENTROS DE PESQUISA EM FILANTROPIA NO BRASIL: UMA INTRODUÇÃO

Marcello Giovanni Pocai Stella

## 1 INTRODUÇÃO

Novos atores do ecossistema do terceiro setor brasileiro surgiram e se consolidaram entre as décadas de 1990 e 2000, a saber, os intermediários filantrópicos ou assessores de filantropia. Sklair (2021) localiza o surgimento das organizações intermediárias no Brasil no fim dos anos 1990. Foi nessa época que, na esteira de outras organizações, como o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE, de 1995), surgiram entidades como o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) e o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, ambos em 1998, instituições que promoviam as noções de responsabilidade social corporativa e investimento social privado e que contribuíram para certas formas de institucionalização e profissionalização do terceiro setor brasileiro.

Com o fortalecimento dessas instituições e conforme os dados coligidos, as organizações intermediárias somadas, atualmente não representam a maior parte das doações institucionais realizadas no país, mas já apresentam marcas significativas e relevantes em relação a mobilização de recursos, principalmente na forma de repasses (grantmaking) de doação para outras organizações da sociedade civil (OSC). Tal forma e modelo de apoio e de intervenção social é historicamente minoritária na paisagem do ecossistema do terceiro setor brasileiro, conforme apontam Landim (1993) e Sklair (2020, 2021), onde predomina o uso de recursos em projetos próprios ou de instituições controladas pelo doador (pessoa física ou jurídica). Se por um lado podemos considerar que os diversos tipos de intermediários têm incentivado uma formatação de doação e gestão de recursos que vai na contramão da tendência histórica brasileira, por outro é preciso notar que parcela das organizações ponte muitas vezes trabalham com projetos próprios e/ou com a noção de investimento social de impacto, até há casos em que podemos observar o uso das três formas em uma mesma instituição (sem contar o trabalho com recursos incentivados).

As várias modalidades de financiamento e apoio demonstram a grande plasticidade dos intermediários, mas também sua grande ambiguidade e ambivalência, bem apontada por Sklair (2021), pois eles têm possibilidade de influenciar seus doadores/investidores a realizar seus apoios de determinada maneira e para determinado tipo de instituição, contudo, dependem também das suas doações, fazendo com que por muitas vezes, tenham que se dobrar as agendas e concepções de quem os está contratando. Esse tensionamento não ocorre apenas do lado dos financiadores, do lado das OSC apoiadas, temos também uma tradição, como aponta Landim (1993), de instituições marcadas por uma grande politização e engajamento militante que podem entrar em rota de colisão com os interesses de intermediários e seus doadores, estes exigindo apoios e projetos, por vezes, com exigências de despolitização e engajamento político de baixa voltagem.

Entretanto, os dois tensionamentos estão em constante disputa e atualização, tornando-os não apenas fatores agonísticos de existência, mas também podendo se configurar como oportunidades criativas, na medida em que as instituições intermediárias conseguem acessar e colocar em contato mundos e universos sociais distintos da paisagem brasileira, atuando nesse caso como tradutores de universos sociais, inclusive, por vezes, tendo êxito em obter e repassar recursos para entidades, a partir de doadores antes avessos a determinados tipos e formatos de intervenção social. O panorama morfológico a ser apresentado dessas instituições, além dos dados acerca de investimento, funcionários, causas de atuação, características das lideranças visa ao final identificar a partir dos dados esses tensionamentos e as possibilidades criativas desses atores.

Além de suas capacidades criativas, o desajuste ou ambiguidade estrutural que permeia a atuação dos intermediários, pode ser pensado à luz de um caso de tentativa de importação de modelo de expertise e produção de conhecimento sobre filantropia e terceiro setor, que contou com a participação direta e aporte de recursos de uma grande fundação filantrópica estadunidense. A pesquisa de Dezalay e Garth (2002) que mostrou as estratégias de importação e exportação de expertises e instituição jurídicas relacionados ao neoliberalismo e a agenda de direitos humanos, mostra como todo processo de tentativa de implantação de expertises estatais ou privadas, envolve ter que levar em consideração as estruturas locais de poder e os as relações de poder que elas nutrem. Os grandes entusiastas

e promotores da exportação de instituições ou expertises, como a dos intermediários filantrópicos e dos centros de pesquisa de filantropia, podem ter superestimado a capacidade de absorção de suas ideias e instituições por parte da elite brasileira e/ou esquecido da importância de estabelecer alianças com atores locais centrais.

Por isso, na segunda parte do texto tratamos dos centros de pesquisa em filantropia e terceiro setor no Brasil. No mesmo período do surgimento de IDIS, GIFE, e Instituto Ethos a Kellogg Foundation iniciava um programa chamado Building Bridges Initiative (BBI) que visava fomentar centros de pesquisa em filantropia nos EUA e na América Latina (1997 a 2002), duas universidades brasileiras foram apoiadas, mas os centros encontraram dificuldades em seu fortalecimento e perenidade. Os apoios foram oferecidos a Universidade de São Paulo, para auxiliar na estruturação de um centro de estudos na Faculdade de Economia e Administração (FEA-USP) e a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), também com a perspectiva de organizar e estimular os estudos em terceiro setor e organizações sociais.

Foram 6 professores e pesquisadores brasileiros envolvidos e que participaram oficialmente da iniciativa: Minka Ilse Bojadsen, Luiz Carlos Merege, Francisca Marisa de Souza, Rosa Maria Fischer, Silvia Ferreira MacDowell e Ivani Tristan (Heidrich, Long, 2004). Além dos brasileiros outros 28 latino-americanos participaram do programa, totalizando 34 acadêmicos da América Latina, perante 110 estadunidenses. Weber e Long (2021) realizaram um artigo de balanço analisando os desdobramentos e resultados do programa 2 décadas depois de sua finalização, nos EUA foram apoiadas 19 universidades e na América Latina 8, e o total investido foi de 13,5 milhões de dólares.

Ainda segundo Weber e Long (2021), a iniciativa foi a continuidade de um primeiro programa de apoio a educação administrativa para o setor não lucrativo, chamada Academic Centers of Excellence Initiative. Essa iniciativa distribuiu recursos para 6 universidades implantarem e desenvolverem pesquisas relacionadas a terceiro setor e filantropia, todas entraram no BBI e uma delas deu origem a um dos centros mais reconhecidos e fortemente institucionalizados a Lilly Family School of Philanthropy da Universidade de Indiana.

Os objetivos principais do programa foram de expandir a educação administrativa para organizações sem fins lucrativos, para fortalecimento

das capacidades de gestão do setor sem fins lucrativos e em segundo lugar, institucionalizar a área de educação administrativa/gestão para o terceiro setor visando fortalecer as capacidades administrativas de pesquisadores, professores, trabalhadores do terceiro setor e das organizações sociais. Um objetivo subsidiário era estreitar os laços e conexões entre a academia e o mundo dos trabalhadores do terceiro setor.

A leitura contextual que justificava esses objetivos, nos EUA, era de que havia um declínio de financiamento público, e a partir disso uma maior demanda por formas alternativas de financiamento e mobilização de recursos por parte das organizações sem fins lucrativos. Adicionalmente, ainda existiria um descrédito e desconfiança nas organizações dado o maior papel e responsabilidade que elas passavam a desempenhar, isso, se aprofundava com uma imagem pública cristalizada que o setor tinha, a saber, de ser dependente de trabalho voluntário e, por consequência, ser pouco profissional.

Weber e Long (2021) relatam que das 19 organizações estadunidenses apoiadas 8 descontinuaram, limitaram ou fecharam os centros de pesquisa após a finalização do programa. Por outro lado, o programa estimulou o surgimento de uma entidade que reunia coletivamente os centros e auxiliava a criar normas, procedimentos e diretrizes comuns para as instituições, que continua existindo, o The Nonprofit Academic Centers Counsel (NACC) e muitos programas que deram continuidade aos centros ampliaram o escopo de interesse e pesquisa para estudos mais amplos sobre o setor sem fins lucrativos e filantropia, usando estas noções e abandonando como emblema a de educação administrativa/gestão para o setor sem fins lucrativos.

O estudo dos autores identificou ainda dificuldades em boa parte das universidades e centros em estabelecerem vínculos duradouros com as suas comunidades de entorno e com profissionais e trabalhadores das organizações sem fins lucrativos, assim como, houve obstáculos relacionados a institucionalização dos centros, principalmente quando as iniciativas não estavam ligadas mais diretamente às faculdades, institutos, etc, mas sim a determinados diretores, coordenadores que se entusiasmavam pela ideia, mas ao terminarem seus mandatos deixavam o projeto sem uma ancoragem institucional sólida, colocando a sua perenidade em xeque.

Todos esses achados e outras conclusões se deram apenas em relação ao

território estadunidense e seus participantes, esse trabalho pretende dar o primeiro passo para uma avaliação da iniciativa no Brasil e futuramente na América Latina como um todo, é importante notar que os próprios autores identificam uma lacuna na bibliografia especializada sobre o papel do financiamento das fundações à área de gestão administrativa do terceiro setor, que tendem a focar em conteúdos e estudos de caso, mas pouco sobre as implicações, efeitos e limites que programas como o BBI financiados por grandes fundações estadunidenses têm. Neste momento apresentaremos um panorama dos objetivos buscados com as parcerias brasileiras, se os projetos tiveram prosseguimento e como se deram, além de traçarmos a trajetória social dos pesquisadores e professores participantes, para compreendermos como a iniciativa se encaixou em seus percursos e se gerou guinadas comuns ou caminhos divergentes. Antes, começemos com os intermediários.

## **2 PANORAMA DAS ORGANIZAÇÕES INTERMEDIÁRIAS NO BRASIL**

Em uma definição simples e já bastante difundida, a filantropia pode ser compreendida como o uso de recursos privados para fins públicos. No Brasil, boa parte dela é, hoje, praticada pela elite organizada por meio de grandes fundações familiares ou empresariais. Segundo a pesquisa Doação Brasil 2022, realizada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (Idis), o total das contribuições de indivíduos para ONGs foi da ordem de R\$ 12,8 bilhões. Se considerarmos que, no mesmo ano, os 137 associados que participaram do Censo Gife 2022-2023 responderam por R\$ 4,8 bilhões em doações, chegamos à conclusão de que um terço dos recursos doados no período aponta para um ticket individual elevado. Na outra ponta do ecossistema, estão organizações sociais que recebem os recursos, algumas delas tradicionalmente vinculadas a lutas populares, com engajamento antissistema ou de base comunitária. E, entre ambas, os intermediários filantrópicos.

Como já mencionado, Sklair (2021) localiza a emergência de novos atores no espaço do terceiro setor brasileiro, entre os anos 1990 e 2000, dentre eles os intermediários filantrópicos. Não por acaso, aqui, como em boa parte do mundo, esse foi o momento de fortalecimento do neoliberalismo, com a consequente retirada do Estado como financiador principal de um sistema de bem-estar social (BOURDIEU, 1998, 2002).

O setor intermediário é, portanto, bastante recente, acolhendo atores com origens e objetivos bastante díspares. Ele nasce com a finalidade de profissionalizar e fiscalizar o uso de recursos. E, por sua própria posição, atua sob a marca de certa ambiguidade. De um lado os intermediários têm de lidar com organizações sociais tradicionais; de outro, devem agir para convencer os filantropos – no Brasil, a elite – a doar diretamente a essas organizações, que estão enraizadas em seus territórios e comunidades.

A operação cotidiana das instituições intermediárias ainda é pouco estudada. Pensando nisso, nós, efetuamos um levantamento sobre o perfil de origem social e trajetórias pessoais e profissionais dessas organizações no Brasil e de suas lideranças.

Dentro deste trabalho, também procuramos dimensionar essas entidades, por meio de dados quantificáveis, como orçamentos, tamanhos de equipe e recursos movimentados para o setor. Trabalhamos os dados a partir de indicações e de nossa rede de conhecimento e parceiros, além de consultar o estudo publicado em 2023 pela Rede Comuá (HOPSTEIN, 2023), o qual também mapeou organizações intermediárias filantrópicas que fossem “independentes” – isto é, que não dependam única e exclusivamente de um só doador. O resultado, se não esgota as organizações brasileiras, oferece uma boa fotografia 3x4 do que deve ser essa parcela do ecossistema.

Para compor o levantamento, visitamos sites e redes sociais de aproximadamente 50 instituições<sup>1</sup>, verificamos seus relatórios anuais e balancetes para coleta e registro de informações, bem como registramos dados públicos sobre suas lideranças, equipes e projetos apoiados. Avaliamos os perfis de lideranças das organizações em redes sociais profissionais e, de suas páginas pessoais, extraímos outros dados, como escolaridade e carreira, pertinentes ao levantamento.

Encontramos, ao todo, 39 organizações que realizam trabalhos de intermediação entre doadores e projetos sociais. Destas, 75% nasceram no século 21, o que indica que, no país, essas instituições têm 20 anos de existência ou menos. A região Sudeste concentra 79,5% das organizações – com sede principalmente nos estados do Rio (35,9%) e de São Paulo (38,4%) – e as demais se distribuem entre Nordeste e Norte, com 7%, e Sul e Centro-Oeste, respondendo por 2,5%.

Não foi possível levantar custos administrativos e de gestão de pessoas para todas as instituições. Dentre as 26 que tinham o dado à disposição, esse valor empregado é de até R\$ 5 milhões anuais. Destas, a maioria (64%) tem equipes de até 20 funcionários.

Quanto a recursos movimentados para o setor, informação obtida de 28 organizações, a maioria delas (21) doa até R\$ 10 milhões por ano, e as demais doam acima desse valor. O número de projetos apoiados anualmente vai em média até 50. A soma das cifras destinadas por meio dessas 28 instituições foi de cerca de R\$ 257 milhões em 2022.

Em geral, as organizações intermediárias recebem sua remuneração através da emissão de notas de prestação de serviços que são cobradas do cliente – o doador. À parte dos valores que são destinados aos projetos, o modelo de retirada de percentual sobre a doação também é praticado no campo. E há ainda as que, como todas as ONGs do setor, vivem de doações institucionais. É possível encontrar também os três modos de remuneração operando simultaneamente em uma mesma instituição<sup>2</sup>.

As lideranças são majoritariamente femininas (56%) e brancas (84%), segundo dados das 39 organizações. São profissionais com trajetória em geral desenvolvida no terceiro setor ou na área corporativa, por vezes com breves passagens por instituições públicas. As áreas mais frequentes de formação são administração, ciências sociais, economia, direito, engenharia, comunicação ou psicologia, em universidades públicas. Metade delas têm pós-graduação de algum tipo, na maioria das vezes cursada no Brasil. Em grande parte dos casos (33 de 39), estão à frente de uma organização intermediária pela primeira vez.

Esse breve resumo dos achados do levantamento permite afirmar que o perfil das organizações intermediárias não difere do que se nota no terceiro setor e no ecossistema da filantropia brasileira como um todo. O eixo Rio-São Paulo é o centro das decisões de distribuição de recursos, e é notável a desigualdade de raça nos postos de comando. Além disso, há uma grande repetição e concentração de apoios para causas que geram mais visibilidade e são tradicionalmente as preferidas de doadores de alta renda.

Os pontos levantados acima sugerem que as organizações intermediárias brasileiras devem ainda ter um olhar atento a sua própria estrutura interna a fim de garantir a participação de grupos historicamente sub-representados, seja em seu quadro pessoal, seja em direcionamento de recursos. Esses grupos não ambicionam apenas receber mais doações, mas também atuar na elaboração de soluções para seus próprios problemas e questões. Além disso, cabe estimular a clientela de doadores, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, a analisarem dados e indicadores do setor com o objetivo de direcionar mais recursos para regiões que não aquelas costumeiramente privilegiadas – Sul e Sudeste.

O levantamento permite ainda apontar duas tendências dentro do campo. A primeira é de segmentação, registrando-se o surgimento de organizações comprometidas com temáticas bem recortadas e que tradicionalmente recebem menos recursos – como luta antirracista, feminismo, comunidades quilombolas e indígenas. Em alguns casos, os intermediários podem se dedicar exclusivamente ao tema em questão, concretizando doações para a causa escolhida; em outros, ela pode não ser exclusiva, mas ainda assim constar entre as principais de seu portfólio.

A segunda é que o conjunto de instituições mapeadas permite depreender uma maior disposição a repassar recursos para as organizações sociais que atuam diretamente na ponta, sem investir apenas em programas próprios. Entre as 39 organizações analisadas no levantamento, 20 têm iniciativas próprias, mas 16 se dedicam completamente ao repasse de doações e recursos para parceiros – não foi possível identificar como, quanto a isso, operam as outras 3. Alguns fundos comunitários preveem programas de doações até para indivíduos e coletivos não formalizados, garantindo recursos a atores que dificilmente acessariam editais, justamente pela ausência de formalização.

Esses dois aspectos representam uma mudança na paisagem do terceiro setor no Brasil, se pensarmos na realidade descrita em Landim (1993). Naquela ocasião, a pesquisadora mostrou que o terceiro setor no Brasil se compunha majoritariamente de organizações militantes e de assessoria a movimentos sociais de luta social, com um viés mais à esquerda, ligadas a pautas anticapitalistas ou antissistema. Outro aspecto era a tendência de fundações familiares e empresariais a doarem para programas próprios e nunca para outras organizações sociais – quadro apresentado também por

Jessica Sklair, no seu já citado livro sobre a filantropia das elites no Brasil.

É importante destacar que esse é um cenário em constante disputa e que, apesar dos riscos de retrocesso, é possível também vislumbrar evolução e progresso. Valendo-se do caráter bastante jovem das organizações intermediárias, as organizações de base comunitária, envolvidas em engajamentos e militâncias mais críticas ao statu quo, devem ser estimuladas a procurar, sem receio, essas organizações-ponte e a sugerir ampliações de seu escopo e espectro de atuação.

Por sua parte, os intermediários não devem temer o contato com instituições e fundações familiares privadas que atuem com uma concepção de investimento social com retorno. Entidades que adotam uma perspectiva ancorada na lógica econômica, transpondo o pensamento financeiro para o universo das doações, seguem modelos britânicos e estadunidenses que buscam aproximar o investimento social de um investimento tradicional, que vise lucro. Essa importação não se deu sem disputa e resistência e disso resultou, inclusive, a criação de modelos híbridos, em que se mesclam a atuação tradicional das ONGs brasileiras, vinculadas à luta social, e a de instituições de investimento social. Essa coexistência de dois modos de pensar a transformação é o que gera o senso de ambiguidade e a necessidade de promover a conexão entre esses dois mundos – possível papel das entidades intermediadoras.

A aproximação entre intermediários a entidades familiares privadas pode promover novas soluções e modos de combinar intervenções sociais mais efetivas para a redução de desigualdades, o combate à crise climática e outros desafios, não só brasileiros, mas globais. Os dados do levantamento sublinham a importância da ação das intermediadoras no cenário nacional. Na confluência de parceiros, doadores, clientes e projetos apoiados que elas são capazes de promover pode residir uma de suas maiores forças – a grande capacidade de traduzir linguagens diversas e construir pontes entre expectativas variadas, vindas de uma miríade de universos sociais.

### 3 TRAJETÓRIAS DE PESQUISADORES EM FILANTROPIA NO BRASIL

Agente não pode ser movimento, agente tem que ser uma organização e precisa de profissionalizar. Isso começa inclusive na estruturação do conselho da SOS, que é um conselho quadripartite. Você tem os ambientalistas, que são o Fábio, Capobianco. Eu não fazia parte desse conselho inicial. Os ambientalistas. Você tinha jornalistas, porque você precisa de gente da mídia, jornalistas para colocar. Você tinha empresários, para poder ter acesso a patrocínio. Empresários brasileiros, o Klabin estava desde o começo. E gente da Academia, que tinha informações, que tinha contato com a parte científica também, para dar o embasamento. Então isso foi uma estratégia de organização, montar um conselho que na verdade era uma rede de relacionamentos, para conseguir o quê? Os ambientalistas, para você conseguir as articulações, as manifestações. Os jornalistas, para conseguir divulgação. Os empresários, para ir captar recursos. E o lado científico era muito importante porque a gente precisa criar uma entidade Fundação SOS Mata Atlântica que não apenas sobreviva, faça campanhas, mas que tenha informações. [...] Porque essa inflexão também dos anos 1985, 1986, começa um movimento e que a SOS ilustra — eu já estou entrando na SOS, tudo bem? —, que tem duas mudanças. Uma mudança política de foco e uma mudança de atuação organizacional, institucional. [...] Então o que eu estou falando, dessa mudança de enfoque político, é que não dá só para você fazer a campanha, colocar na mídia e ser contra. Você tem que ter informação, você tem que ter proposta também. Então eu acho que essa é uma vertente e a SOS ilustra bem isso. E a outra vertente organizacional, de atuação, é que não dá para ser só voluntarista, missionária, militante, você tem que ter profissional, você tem que ter gente, você tem que ter funcionário. (MUSEU DA PESSOA, 2004, n.p.).

O depoimento citado acima é de Sílvia Ferreira Mac Dowell, uma das seis pessoas listadas no relatório da Fundação Kellogg (HEIDRICH, LONG, 2004). Chama a atenção dois pontos, a acentuação da necessidade de fundar uma organização não mais alicerçada na lógica de um movimento (social/político, religioso); e por consequência uma entidade que se coloque fora de uma lógica voluntarista, missionária e militante, se postulando em um universo profissionalizado que busca mediar e congregar setores intelectuais

(jornalistas, comunidade científica), elite econômica (empresários) e uma equipe profissionalizada do terceiro setor.

Como a própria Mac Dowell destaca se tratava de uma mudança de foco político e de atuação organizacional e institucional, e como já mostrado pela bibliografia, contrasta com um passado ou uma tradição de criação e enraizamento de organizações sociais em movimentos sociais mais politizados e/ou relacionados a determinados setores religiosos também militantes/voluntaristas<sup>3</sup>.

Acreditamos que a nova forma de atuação política ou despolitizada e organizacional/institucional, guarda relação com as origens sociais dos indivíduos que passaram a ser recrutados ou criar uma nova fração do terceiro setor brasileiro. Vejamos o caso de Sílvia, ela é nascida em Santos, em 1964, seu pai era Engenheiro formado pela PUC-RJ e a mãe jornalista. Esta era cronista social da Tribuna de Santos e o primeiro trabalhou na Companhia Docas de Santos. Devido a mudanças de emprego do pai, Mac Dowell morou parte da infância no Rio (Niterói), até se estabelecer em São Paulo, em 1977. Seus pais a colocaram no ensino infantil e no fundamental 1 em uma escola Montessoriana de Santos, o Colégio Pequeno Príncipe, o fundamental 2 e médio foram feitos parte em diferentes escolas de Niterói e por fim em um colégio muito mais tradicional de São Paulo, o Colégio Rio Branco.

O emprego paterno e materno podia assegurar à família uma vida confortável no bairro de Higienópolis onde permaneceu mesmo depois de casada. Durante a infância e adolescência a situação familiar permitia a ela dedicação total aos estudos, sem necessidade de investimento em atividades laborais. Os pais eram sindicalizados e as lembranças e proximidades das discussões e debates que Mac Dowell ouvia em casa são mobilizadas em sua narrativa como fatores que concorreram positivamente para sua escolha de graduação e profissão.

Foi durante o cursinho, por estímulo paterno e de um professor, que além do curso de comunicação, cuja vontade de fazer vinha pelo exemplo da mãe, optou por prestar vestibular, para o curso de administração da Fundação Getúlio Vargas (FGV), onde o pai tinha realizado pós-graduação e também apontava como uma escolha mais séria e com mais campo de trabalho. No começo dos anos 1980, Mac Dowell passou nos dois cursos, Comunicação na ECA-USP e Administração Pública na FGV-SP. Durante um bom período ela pôde fazer as duas graduações optando por permanecer e finalizar apenas a da FGV. Na FGV, Mac Dowell também participou do

movimento estudantil, através do Centro Acadêmico de sua faculdade e ali tomou contato com uma primeira pauta de defesa ambiental, relacionada a defesa da reserva da Juréia no litoral sul de São Paulo. E é na luta pela preservação da reserva da Juréia contra projetos de ocupação irregular e especulação imobiliária que ela começa a conhecer membros do governo paulista, ONGs ligadas a causa ambiental, etc. Do movimento em defesa da Juréia acabou nascendo a ideia de uma organização de ativismo mais amplo abarcando toda a Mata Atlântica, o SOS Mata Atlântica.

Não entraremos em mais detalhes da trajetória de Mac Dowell, mas vale frisar alguns pontos, primeiro sua origem na classe média/média-alta brasileira, através de seus pais que eram bastante escolarizados, recebeu uma herança de valorização da educação como forma de manutenção/ascensão de status social, e os investimentos familiares em sua educação foram bastante intensos, escolas de metodologia internacional diferenciada na infância, colégio tradicional em bairro nobre, cursinho pré-vestibular, uma graduação na FGV e a possibilidade de dedicação exclusiva aos estudos e atividades estudantis sem a necessidade de utilização do tempo para trabalho.

Ao notar esses fatores, não se estranha a posição de Mac Dowell de estabelecer uma linha de separação e distanciamento de lógicas mais militantes, voluntaristas e religiosas, uma vez que todo seu percurso de vida foi marcado pela lógica da aquisição de capital cultural, escolar, social e político, por seu mérito ou mérito de sua família. No seu caminho a lógica profissional e do mérito escolar/educacional, inculcada especialmente pelo pai, que insistiu que seguisse uma profissão “séria” (administração) dão o tom do que ela irá considerar como almejavél e desejável para fundar sua própria organização, a saber, que fosse também uma organização séria, que não fosse somente contra algo, mas que construísse estudos acadêmicos ou de viés acadêmico para ter propostas claras e meritórias, que tivesse funcionários pagos e dedicados e não apenas voluntários ou militantes.

Será necessário estudar mais aprofundadamente os percursos dos demais participantes do programa da Fundação Kellogg, para identificar se há padrões comuns de trajetória social e acadêmica, mas podemos identificar na reconstituição de Mac Dowell um pedido e vontade de profissionalização do terceiro setor e das organizações sociais, que era compatível com os objetivos da Building Bridges Initiative, os quais postulavam justamente a

necessidade de profissionalização do terceiro setor e oferecia um conjunto de técnicas e ferramentas de gestão e administração estadunidenses, para formatar e gerir organizações sem fins lucrativos.

Vejamos um quadro com algumas informações acerca dos demais pesquisadores e professores que participaram da BBI no Brasil:

Nome	Universidade	Ocupação atual	Continuou na pesquisa?	Graduação	Mestrado	Doutorado
Minka Ilse Bojadsen	FGV-SP	Terceiro Setor	Não	Sem info	Sem info	Sem info
Luiz Carlos Merege	FGV-SP	Autônomo	Sim	Economia	Sem info	Ciências Sociais
Francisca Marisa de Souza	FGV-SP	Sem info	Sem info	Sem info	Sem info	Sem info
Rosa Maria Fischer	USP	Universidade	Sim	Ciências Sociais	Ciências Sociais	Ciência Política
Silvia Ferreira MacDowell	USP	Universidade	Sim	Administração Pública	Administração de empresas	Não
Ivani Tristan	USP	Autônomo	Não	Psicologia	Administração de empresas	Não

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Embora não contenham as trajetórias sociais de todos os pesquisadores é possível notar um recrutamento de estudantes de administração, ciências sociais, economia e psicologia, no momento da iniciativa BBI entre 1997 e 2002, a maioria já possuía ao menos nível de mestrado, e como vimos no caso de Mac Dowell, havia entre as selecionadas quem tivesse vivência prática no setor. Vale destacar a maioria de mulheres selecionadas, 5, e apenas um homem, porém, dentre as pessoas que tiveram carreira acadêmica mais longa e dedicada exclusivamente a temática foram: o único homem e apenas uma mulher (Rosa Maria Fischer).

Luiz Carlos Merege foi o responsável por tocar o projeto do Centro de Estudos do Terceiro Setor - CETS, na FGV-SP. Na instituição Merege teve uma carreira de décadas devotada à área, porém o CETS perdeu intensidade de produção após sua aposentadoria em 2010. Após isso ele chegou a fundar um instituto próprio em 2009, IATS - Instituto de Administração para o Terceiro Setor, que encerrou em 2013, quando passou a se dedicar mais exclusivamente a trabalhos de consultoria autônomos.

Na Universidade de São Paulo, Rosa Maria Fischer foi a responsável por levar adiante na Faculdade de Economia e administração da USP (FEA) o Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS), atualmente chamado Centro de Empreendedorismo Socioambiental e Administração em Terceiro Setor (CEATS). O CEATS, conforme mostra seu site, teve atividade intensa no período do programa BBI, mas após seu final continuou operando com menos força, provavelmente devido à retirada dos recursos da Fundação Kellogg. Das três pessoas que continuaram na área de pesquisa, Merege e Fischer foram as mais longevas, mas vale destacar que Mac Dowell é atualmente professora na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), porém mais voltada aos estudos sobre políticas públicas.

Não há espaço neste momento para avaliar toda a produção de Fischer e Merege, mas ao passarmos um olhar breve sobre seus currículos é possível notar que levaram adiante a agenda da Fundação Kellogg, a saber, trabalhar com estudos voltados a gestão e administração do terceiro setor. Os dois acadêmicos orientaram trabalhos, participaram e organizaram eventos, escreveram livros e artigos que tratam exaustivamente de técnicas de gestão, importância da administração e diversos tópicos dessa área de conhecimento para o terceiro setor, etc.

Os dois Centros promoveram ações em parceria com organizações sociais, principalmente serviços de consultoria para organização interna e institucional das OSC, tratando de temas como: criação de indicadores sociais, criação de ferramentas avaliativas para OSC, elaboração de sistema de gestão de pessoas, planejamento de sucessão de equipe, etc. O CEATS ainda conseguiu formular: um MBA em Gestão e Empreendedorismo Social, um MBA em Negócios Socioambientais (em parceria com a Artemisia e o IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas), além de cursos de especialização e extensão em Responsabilidade Social e Sustentabilidade.

Vale notar a partir desse apanhado rápido que diferente do caso estadunidense, o caso brasileiro parece ter tido maior sucesso no envolvimento e criação de vínculos entre academia e organizações sociais locais, através de programas de assessoria técnica. Por outro lado, a institucionalização ou ampliação das temáticas de estudo pareceu ficar restrita a apenas o lado mais voltado a administração e gestão em terceiro setor, trabalhando de

forma menos abrangente e interdisciplinar o terceiro setor como um todo ou o lado de quem financia, a filantropia. Esse enfoque apenas na gestão se traduz na ausência de estruturação de cursos específicos de graduação em terceiro setor e/ou filantropia, e um foco maior em oferecimento de especializações lato-sensu mais restritas a tópicos administrativos.

É possível levantar como hipótese provisória, a partir do exame da trajetória de Mac Dowell e dos percursos acadêmico de parte das pessoas envolvidas, da existência de uma similaridade de recrutamento social entre diretores de organizações intermediárias e os pesquisadores da BBI, a saber, maioria de mulheres, baseados em RJ/SP e com formação universitária em áreas semelhantes. Será necessário avaliar o pertencimento de classe de mais indivíduos para confirmar origens sociais comuns nas classes médias/médias altas, mas em todo caso o apelo e a vontade de se postular como mais profissionais e profissionalizados parece comum. Também é possível apostar provisoriamente em uma ambiguidade comum entre intermediários e pesquisadores, estes últimos mediando financiadores, pares acadêmicos, organizações sociais de base e lideranças do terceiro setor, propondo uma agenda de enfoque na área de gestão e administração, orientada e subsidiada por uma fundação estadunidense que nem sempre deve ter correspondido aos anseios e expectativas de todos os seus públicos e parceiros.

Além dessas hipóteses e conclusões provisórias, realizaremos na sequência considerações finais que apontam achados, limites, perguntas e agendas de continuidade para os trabalhos em relação aos intermediários e aos centros de pesquisa e seus pesquisadores/professores.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os intermediários filantrópicos habitam um espaço ambíguo, entre o mundo corporativo, setores da sociedade civil e entre as elites endinheiradas e os beneficiários de sua filantropia. O papel profissional que desempenham também é ambíguo. São ao mesmo tempo educadores, experts; e prestadores de serviços, intermediários (em diferentes níveis da hierarquia da organização) estão engajados em atos intermediação, colaboração, negociação e legitimação. Os intermediários filantrópicos tem a tarefa de influenciar as ideias de seus clientes ricos sobre a realidade particular de um tópico sobre desenvolvimento e as formas mais efetivas de criação de transformação social. Porém eles são dependentes de seus clientes para manter-se e devem tomar cuidado, sendo assim, para não melindrar ou contradizer as ideias de seus clientes de forma muito veemente. Em paralelo, os intermediários comumente se encontram mediando filantropos de elite e seus donatários e beneficiários, ou fundações filantrópicas e organizações sociais contratadas para realizar seus programas, em espaços que promovem o encontro de culturas e expectativas bastante diferentes. (SKLAIR, 2021, n.p.)<sup>4</sup>

A ambiguidade identificada por Sklair em relação aos intermediários pode-se também ser creditada ao papel dos acadêmicos dedicados a pesquisa em terceiro setor e suas temáticas. A iniciativa Building Bridges Initiative, teve como foco a difusão do chamado Non-profit Management Education (NME), conjunto de conhecimentos em técnicas de gestão e administração para organizações sem fins lucrativos. Tal área de origem estadunidense surge no período de recrudescimento do modelo neoliberal de funcionamento da economia, cujos preceitos incluíam: diminuição de tamanho e das capacidades estatais, desinvestimento público, ampliação de privatizações e das concessões de serviços públicos para empresas, enfraquecimento da noção coletiva de cidadania e fortalecimento da noção individualista de usuário, etc (BOURDIEU, 1993, 1998).

Mesmo realizando parcerias com escolas de administração brasileiras, a Fundação Kellogg e os participantes do programa, encontraram no Brasil um contexto diferente do estadunidense para o florescimento de suas ideias. O país nos anos 1990 vivia sua redemocratização lastreada por uma constituição com enfoque na garantia de direitos, e ênfase na oferta

de direitos sociais por parte do Estado. O terceiro setor era convidado a integrar a agenda, mas na constituição o seu papel exato e escopo de atuação, permaneceram bastante abertos e indefinidos, até um melhor delineamento com a aprovação do Marco Regulatório no século XXI.

Como sugerimos, se o ecossistema de ONGs até ali era pouco afeito ao modelo estadunidense, começavam a surgir atores do mundo corporativo (Sklair, 2021) e no próprio espaço do terceiro setor que reivindicavam uma atuação mais profissionalizada, menos voluntarista, religiosa e militante. Estes parecem ter encontrado na NME e seus postulados, a forma e o conteúdo para propagar suas ideias e erigir suas próprias instituições e agendas de pesquisa. Porém, tais agendas correspondiam a projetos políticos e contextos socioeconômicos distintos dos da realidade brasileira.

Há ainda outro ponto crítico relacionado a iniciativa da Fundação Kellogg, a assimetria de apoios entre EUA e América Latina pode ter contribuído em parte, para a produção de um desequilíbrio em relação a produção de conhecimentos sobre terceiro setor e filantropia. Como indica o primeiro mapeamento abrangente acerca de centros de pesquisa e programas universitários em terceiro setor e filantropia feito por Mirabella et al. (2007), há uma desigualdade global significativa no número de instituições dedicadas a essa temática. A maioria dos programas que estudam o terceiro setor e a filantropia está localizada nos Estados Unidos, que, sozinho, tem 240 programas de pesquisa, enquanto o resto do mundo tem 189 instituições com departamentos dedicados a essa área.

Entre esses 189 departamentos, 38% estão localizados na União Europeia, seguidos pela África, Canadá e América Latina em termos de importância e quantidade. Se o mapeamento de Mirabella et al. (2007) já aponta para uma significativa desigualdade e assimetria em relação à existência de centros de pesquisa dedicados ao terceiro setor e à filantropia entre o Norte Global e o Sul Global, o panorama que trouxemos abre possibilidades de investigar como o financiamento desigual pode ter gerado essa grande desigualdade e mesmo onde foram criados espaços de pesquisa, eles seguiram os preceitos e as cartilhas estadunidenses, ao menos parcialmente. Além disso, será possível traçar um panorama da circulação transnacional de ideias sobre esse tópico, mostrando que essa circulação não ocorreu sem tensões, conflitos e alianças que variaram de acordo com cada contexto local encontrado.

Esse conjunto de questões, hipóteses e caminhos de pesquisa a serem trilhados, confirmam de início uma das ideias centrais de Reich (2018), a de que a filantropia nem sempre tem uma relação direta com o estímulo ao combate às desigualdades, podendo por vezes se configurar como um instrumento para criação e aprofundamento de distorções socioeconômicas e culturais (até acadêmicas).

Não se trata aqui de apenas negatizar o trabalho de intermediários e pesquisadores do terceiro setor e da filantropia brasileira, como vimos, os primeiros podem ter um papel muito importante no estímulo ao repasse/ doação de recursos (grantmaking) para organizações da sociedade civil e também atuar como mediadores entre mundos sociais distintos, para garantir que haja mútua compreensão, colaboração e recursos preciosos para a agenda de combate à desigualdade brasileira. Assim como, os pesquisadores apoiados pela Building Bridges Initiative, foram pioneiros, junto a outros intelectuais, no trabalho de consolidar a pesquisa sobre terceiro setor e suas temáticas no espaço acadêmico e intelectual brasileiro, tendo estimulado o diálogo desse universo com as organizações da sociedade civil, de diversas causas e tamanhos.

O trabalho de exportação de modelos e expertises não gera apenas ambiguidades e ambivalências do lado dos importadores (Miceli, 1993; Dezalay e Garth, 2002), há também sinais trocados do lado dos financiadores. Como destacou Miceli, a respeito dos apoios da Fundação Ford, no Brasil, a diversas áreas do conhecimento, havia um misto de desejo de criação de competências institucionais de longo prazo (via financiamento irrestritos para construção de programas de pesquisa e estruturas universitárias munidas de recursos mais livres e menos direcionados e recortados) e de produção de ideias de curto prazo (via financiamentos mais restritos, instrumentais e condicionados a abordagem de determinados temas e assuntos). O foco dúbio e por vezes contraditório dos financiadores é um dos elementos a se levar em conta ao analisar os objetos apresentados, o certo é que nenhum deles, acadêmicos ou intermediários, foge da necessidade de realizar pesquisas e apoios a projetos sempre negociados e delimitados pelas expectativas de seus patronos.

O trabalho principal, como coloca Bourdieu (2002), se trata de uma investigação da gênese de construção de um determinado campo, que ao longo do tempo cristalizou concepções, instituições, modos de ver, fazer e nomear o mundo, que não devem ser encarados como evidências em si

mesmos, mas sim como matérias em processo e constante disputa. Ao entender a sociogênese de um espaço, instituição, ou ideias, podemos compreender como a configuração atual de uma área foi um dos resultados possíveis alcançados com o esquecimento, incorporação parcial ou derrota de outras ideias e agendas. Deve-se assim desnaturalizar o estado de coisas atuais e notar que os princípios e caminhos de consolidação de uma área, espaço e instituição são marcados por batalhas, lutas e embates sempre contingenciais e em constante mutação, entendendo isso, normalmente temos um panorama dos dilemas centrais, como se constituíram, a serviço de quem e para quê, e podemos mostrar que dada construção não é imutável e nem necessária, podendo então ser mudada.

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. (Ed.). *La misère du monde*. Paris: Seuil, 1993.

BOURDIEU, Pierre. *Contre-feux*. Paris: Raisons d’agir, 1998.

BOURDIEU, Pierre. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, n. 145, p. 3-8, 2002.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. *The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

JUNG, Tobias.; PHILLIPS, Susan; HARROW, Jenny (Org.). *The Routledge Companion to Philanthropy*. Londres: Routledge, 2016.

KATZ, Stanley N. Where did the serious study of philanthropy come from, anyway? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Thousand Oaks, v. 28, n. 1, p. 74-82, 1999. DOI: 10.1177/0899764099281006.

HALL, Peter D. The work of many hands: A response to Stanley N. Katz on the origins of the “serious study” of philanthropy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Thousand Oaks, v. 28, n. 4, p. 522-534, 1999. DOI: 10.1177/0899764099284013.

HEIDRICH, Katherine.; CAMINO, Linda. The Power of Convening: Building a Learning Community and Fostering a Network in the Building Bridges Initiative. Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation, 2003.

HEIDRICH, Katherine; LONG, Robert. The Story of the Building Bridges Initiative. Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation, 2004.

HOPSTEIN, Graciela. (Coord.). Filantropia que transforma: mapeamento de organizações independentes doadoras para a sociedade civil nas áreas de justiça socioambiental e desenvolvimento comunitário no Brasil. São Paulo: Rede Comuá/ponteAponte, 2023.

LANDIM, Leilah. A Invenção das ONGs - do serviço invisível à profissão sem nome. 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Departamento de Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

LARSON, Sam R.; BARNES-MOORHEAD, Sonia How Centers Work: Building and Sustaining Academic NonprofitCenters. Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation, 2001.

LARSON, Sam R.; BARNES, Sonia. Building Philanthropy and Nonprofit Academic Centers: A View from Ten Builders. Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation, 2001.

LIMA NEVES, Fernando. Betinho e as ONGs: sociogênese de uma nova militância. Sociologias, Porto Alegre, v. 21, n. 51, p. 306-331, maio/ago. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-0215114>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MICELI, Sergio. (Org.). A Fundação Ford no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré/ FAPESP, 1993.

MIRABELLA, Roseanne M. et al. Nonprofit and Philanthropic Studies: International Overview of the Field in Africa, Canada, Latin America, Asia, the Pacific, and Europe. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Thousand Oaks, v. 36, n. 4\_suppl, p. 110S-135S, 2007.

MUSEU DA PESSOA. Protegendo a Juréia: a história de vida de Sílvia Ferreira Mac Dowell. 2024. Disponível em: <https://museudapessoa.org/historia-de-vida/protegendo-a-jur-ia/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

REICH, Robert. *Just Giving: Why Philanthropy Is Failing Democracy and How It Can Do Better*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

SKLAIR, Jessica; GLUCKSBERG, Luna. Philanthrocapitalism as wealth management strategy: Philanthropy, inheritance and succession planning among the global elite. *The Sociological Review*, Chichester, v. 69, n. 2, p. 314–329, 2020. DOI: 10.1177/0038026120963479.

SKLAIR, Jessica. Investimento de impacto e grantmaking: visões conceituais distintas para o investimento social privado brasileiro. *Artigos GIFE*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 1-13, 2020.

SKLAIR, Jessica. *Brazilian Elites and their Philanthropy: Wealth at the Service of Development*. Londres: Routledge, 2022.

SULEK, Martin. On the Modern Meaning of Philanthropy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Thousand Oaks, v. 39, n. 2, p. 193-212, 2010. DOI: 10.1177/0899764009333052.

WEBER, Peter C.; BRUNT, Carol. Mapping NACC Centers: The Past and Future Trajectory of Academic Nonprofit Centers. *Journal of Nonprofit Education and Leadership*, Bloomington, v. 11, n. 3, p. 1-28, 2021.

WEBER, Peter; BRUNT, Carol. Building Nonprofit Management Education in the US: The Role of Centers in Supporting New Academic Disciplines. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, v. 8, n. 1, p. 96-121, 2022. DOI: 10.20899/jpna.8.1.96-121.

WEBER, Peter C.; LONG, Robert. Assessing Philanthropic Impact: How the W.K. Kellogg Foundation's Building Bridges Initiative Supported the Field of Philanthropic and Nonprofit Studies. *The Foundation Review*, Grand Haven, v. 13, n. 3, 2021. DOI: 10.9707/1944-5660.1578.

YOUNG, Dennis. The Evolution of University-Based Nonprofit Management Education in the U.S. *The Nonprofit Review*, Tóquio, v. 2, n. 1, p. 1-10, 2002. DOI: 10.11433/janpora.2.1.

## Notas

1. A lista final de 39 organizações consideradas para análise foi: Iniciativa Pipa; Rede do Bem; United Way Brasil; Federação das Fundações e Associações do Espírito Santo (Fundaes); ICOM - Instituto Comunitário Grande Florianópolis; Confluentes; Fundo Iratapuru; Associação Endowment

Sempre FEA; Tâboa Fortalecimento; Comunitário; Rede Comuá; Casa Fluminense; Fundo Positivo; Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE); Instituto Ambikira; Fundo Brasil de Direitos Humanos; Instituto Sociedade, População e Natureza; Fundo Casa Socioambiental; Instituto Ibirapitanga; Brazil Foundation; Instituto Phi; Sitawi; Instituto Clima e Sociedade; Instituto da Criança; IDIS; Simbi; Movimento Bem Maior; Humanize; Cieds; Associação Nossa Cidade; Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) - Fundo Saap; Instituto Juruti Sustentável (IJUS) - Fundo JURUTI Sustentável (FUNJUS); Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) - Fundo Babaçu; PODÁALI - Fundo Indígena Da Amazônia Brasileira; Instituto Mol; Fundação FEAC; Fundo Baobá; Instituto Beja; Elas+; FUNBEA.

2. Este é um ponto bastante sensível quanto à atuação dos intermediários, há atores do campo que questionam se o seu papel atual não acaba por gerar concorrência por recursos, uma vez que sem a sua existência às organizações de base poderiam receber doações sem a perda de parte dos valores. Do lado dos próprios intermediários, há uma pressão para que seus custos administrativos não sejam grandes demais em relação às doações realizadas, o que pode ser lido ou percebido entre os pares como um fator de má administração ou ainda como falta de vontade de destinar recursos para ponta.

3. Lima Neves (2019) identifica a partir da trajetória de Betinho e da fundação da organização Ação da Cidadania, que houve em um período entre ativistas de esquerda uma aproximação e posterior afastamento entre religião e política, acompanhada de uma diversificação de pautas e causas de reivindicação entre lideranças sociais e um investimento militante fora das arenas convencionais da representação política. O relato de Mac Dowell mostra um padrão de posicionamentos que se aproximam, da tônica que parte da sociedade civil passou a dar para o ativismo social, a saber, uma ênfase maior em suas ações do que o comprometimento ideológico dos indivíduos e suas instituições.

4. Citação original: Philanthropy intermediaries inhabit an ambiguous space, between the corporate and civil society sectors and between wealthy elites and the beneficiaries of their philanthropy. The professional roles they play are also ambiguous. At once educators, experts and service-

providers, intermediaries (at different levels in the professional hierarchy of organisations) are engaged in acts of brokerage, collaboration, negotiation and legitimisation. Philanthropy intermediaries are tasked with influencing their wealthy clients' ideas about the reality of particular development issues and the most effective ways of creating social change. Yet they are also dependent on those clients for their custom and must take care, as such, not to cause offence or contradict clients' ideas too forcefully. In parallel, intermediaries often find themselves mediating between elite philanthropists and their grantees and beneficiaries, or between philanthropic foundations and the CSOs contracted to deliver their programmes, in spaces that see the meeting of very different cultures and expectations. (SKLAIR, 2021, n.p.)

## CAPÍTULO 7

### INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO/FILANTROPIA INSTITUCIONALIZADA E SUA RELAÇÃO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: REFLEXÕES A PARTIR DO CENSO GIFE

Patricia Kunrath Silva

#### INTRODUÇÃO

O conceito de investimento social privado (ISP) foi criado na década de 1990 para “designar uma forma de atuação social do setor privado, principalmente empresarial, que buscava se diferenciar de formas mais tradicionais de filantropia” (Nogueira, Schommer, 2009). O GIFE define até hoje ISP como “a mobilização de recursos privados para fins públicos realizada de forma planejada, monitorada e sistemática para iniciativas sociais, ambientais, culturais e científicas de interesse público” (Gife, 2023).

O investimento social privado e a filantropia podem desenvolver um importante papel no financiamento e fortalecimento das organizações da sociedade civil (OSCs), contribuindo para sua saúde financeira e para a sua autonomia de atuação (Sklair, 2020). Desta forma, este trabalho visa analisar e responder à questão de como a filantropia institucionalizada ou o ISP se relaciona com as OSC e refletir sobre estratégias e caminhos possíveis para o fortalecimento da sociedade civil.

Os dados apresentados são fruto do recorte de uma pesquisa quantitativa, autodeclaratória e voluntária, realizada a cada dois anos com associados do Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), desde 2001, intitulada “Censo GIFE”. A amostra é composta por investidores sociais privados de origem empresarial, familiar e independente, com o objetivo de traçar um panorama do investimento social privado e da filantropia no Brasil. Na sua última edição (Censo GIFE 2022-2023), lançada no final de 2023, foram coletados dados de 137 organizações do ISP brasileiro, referentes ao ano fiscal de 2022. O questionário foi aplicado de março a maio de 2023 e a pesquisa coordenada pelo GIFE contou com apoio técnico da ponteAponte. O número e o perfil de respondentes da pesquisa variam em todas as suas edições devido à mudança no número de organizações associadas ao GIFE, que são as organizações convidadas a responder à pesquisa, e a taxa de resposta obtida.

Na penúltima edição do Censo GIFE, com dados referentes ao ano de 2020, foi retratado um panorama bastante específico da relação do investimento social privado (ISP) com organizações da sociedade civil (OSCs) no contexto da pandemia da Covid-19 e foi possível observar que a filantropia institucionalizada recorreu a estas organizações no momento emergencial. No entanto, na última edição da pesquisa (2022-2023) vimos o campo retroceder novamente no seu apoio a organizações terceiras. Este artigo analisou estes dados, tendo como foco entender como o ISP se relaciona com as OSC, qual foi o impacto da pandemia nesta relação, bem como refletir sobre discussões e diretrizes emergentes no campo. Pode-se perceber que os volumes de recursos repassados a terceiros atingiram marcas históricas na pesquisa em 2020, bem como as práticas de relacionamento se tornaram mais próximas, flexíveis e transparentes. No entanto, muitas dessas mudanças não permaneceram no contexto pós-pandêmico. São premissas como as de confiança e transparência que embasam um tímido, mas crescente olhar para atores da sociedade civil por meio do ISP institucionalizado.

## **Investimento Social Privado e Organizações da Sociedade Civil**

Nas discussões no campo do ISP é recorrente ouvirmos que as organizações de filantropia devem apoiar e fortalecer as organizações da sociedade civil para que tenhamos uma sociedade mais democrática, equânime e sustentável (Gife, 2024). Cabe observar que projetos políticos distintos orbitam no universo plural das organizações da sociedade civil e da filantropia institucionalizada. Por “projetos políticos”, recorremos ao “sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, 2004). Jessica Sklair (2021) aponta o desencontro entre os objetivos de movimentos sociais - e o que veio a se tornar o setor da sociedade civil organizada no Brasil - que se organizaram e se opuseram ao regime militar no país durante a ditadura de 1964 a 1985 e a filantropia de elite brasileira que apoiava o regime. Sobre as raízes históricas dessa relação, Sklair (2021) aponta que:

O emergente setor de OSC do Brasil e as instituições filantrópicas de elite locais mais antigas do país, no entanto, eram caracterizadas por objetivos e ideologias radicalmente diferentes. Raramente trabalhavam juntos e os primeiros recebiam pouco apoio financeiro das segundas. Embora o Estado militar cultivasse relações estreitas com a elite financeira, a identidade do novo sector das OSC foi definida explicitamente em oposição à ditadura. Nesse contexto, a filantropia de elite continuou a reproduzir formas tradicionais de hierarquia e paternalismo, e foi associada ao “compadrio político, trocas de favores e desvio de fundos públicos para mãos privadas” (Landim, 2005, p.89 apud Sklair, 2021).

A autora aponta ainda que a “hostilidade entre estes setores parece ter diminuído em décadas mais recentes, e alguns filantropos financiam o trabalho de OSC, colaboram com elas no desenho e na entrega de programas filantrópicos e buscam profissionais de OSC para as suas fundações” (Sklair, 2021). Argumentamos que há fundos ideológicos heterogêneos também nessa aproximação e relação do ISP com OSC: de um lado, a busca por uma sociedade mais democrática, plural e equânime e por outro o aprofundamento do projeto neoliberal por meio de uma espécie de filantrocapitalismo inclusivo”.

Evelina Dagnino (2004) ressalta que uma sociedade civil ativa e propositiva é necessária tanto para um projeto de país democratizante baseado na participação e cidadania quanto para um projeto de aprofundamentos de políticas neoliberais que visam a redução do Estado no que denominou uma “confluência perversa”.

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal; por isso mesmo o mais estudado. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida (Fernandes,1994; Landim, 1993; Alvarez, 1999; Paoli, 2002; Salamon, 1997); e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização” (Oliveira, 1997) dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil”

se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”. Reforçada pelo que tem sido chamado de “onguização” dos movimentos sociais (Alvarez, 1999), essa tendência é mundial.

Apesar desse deslizamento de conceitos analisado pela autora e as múltiplas concepções possíveis de qual deve ser o “desenvolvimento” nacional, as organizações da sociedade civil se apresentam tanto como parceiros do Estado quanto do Investimento Social Privado nos mais diversos contextos e são responsáveis por parte do PIB brasileiro e do mercado de trabalho, além, é claro, dos serviços que prestam: lançada em 2024, uma pesquisa coordenada pela Sitawi com o apoio de uma série de organizações do campo filantrópico brasileiro, retratou um terceiro setor que movimentou cerca de 4,27% do PIB em 2015, o equivalente a R\$423 bilhões com base no PIB de 2022 e seria responsável por 5,88% (+de 6 milhões em 2015) dos empregos no país (<https://info.sitawi.net/terceiro-setor-pib-brasil>). Para Witkowski e Bauerkämper:

...a filantropia relaciona-se estreitamente com o desenvolvimento de laços independentes que se tornam um baluarte para a sociedade civil. Em nível normativo, além disso, as atividades filantrópicas cumprem valores cruciais da sociedade civil: empatia, tolerância, apreciação do outro e envolvimento com questões sociais. No entanto, as investigações empíricas demonstraram que as normas de civilidade vão de mãos dadas com a busca de interesse e objetivos particulares. Como a sociedade civil, a filantropia é um termo e conceito multifacetado, ambivalente e até ambíguo (Witkowski e Bauerkämper, 2016, p. 3).

Para Rubem César Fernandes (2000, p.27) o terceiro setor marca um espaço de integração cidadã ao se diferenciar do Estado e do mercado e caracterizando-se pela promoção de interesses coletivos. Para alguns autores (Dagnino, 2004; Lucas, 2007) essa é uma visão apologética de uma pretensa despolitização das questões sociais. Argumentamos que mesmo as ações das OSC, assim como do ISP, estão perpassadas de interesses políticos. Dessa forma, uma série de barreiras aparecem no financiamento a OSC por parte do ISP, bem como esta prática ainda aparece tímida no setor, o que indica haver uma percepção de distintos objetivos ideológicos e fins políticos entre estes dois atores da sociedade civil. As disputas

colocadas por estes projetos políticos e as suas formas de estar no mundo não são alheias ao pluriverso do investimento social privado representado pelo GIFE.

Atualmente o GIFE conta com quatro perfis de associados: empresas; institutos, fundações e fundos empresariais; institutos, fundações e fundos familiares; e institutos, fundações e fundos independentes. Essa classificação leva em conta a origem dos recursos financeiros e a gestão e a constituição organizacional (jurídica e hierárquica) da instituição (Censo GIFE, 2022-2023).

Cada um desses perfis possui suas idiossincrasias. As empresas são as que mais doam proporcionalmente para iniciativas ou gestão de terceiros (83% do seu recurso investido em 2022) seguidas pelas organizações independentes (45% para iniciativas ou gestão de terceiros). As organizações empresariais, por sua vez, são as que mais operam projetos próprios (59% do seu recurso foi para essa estratégia de atuação em 2022). As familiares chegam em volumes equilibrados (35% para iniciativas ou gestão de terceiros e 38% para projetos próprios).

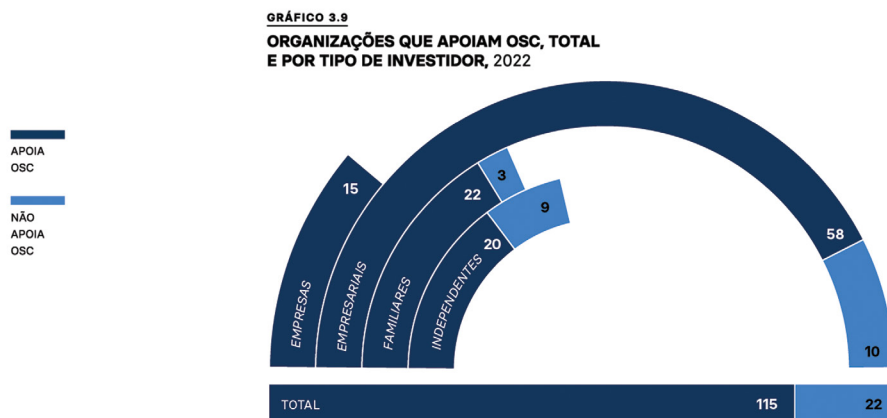
O que mostramos neste artigo é que o ISP, especialmente o empresarial, ainda opera com uma relativa distância em relação às OSC quando comparamos a sua atuação por meio da execução de projetos próprios. Apesar disso, esta relação está presente no campo do ISP e buscamos entendê-la mais a fundo na medida em que as OSC podem apoiar na demanda e garantia de direitos e na produção de soluções locais para problemas socioeconômicos complexos, mas sem deixar de reconhecer o papel fundamental do Estado nessa triangulação.

## **CENSO GIFE**

Realizado a cada dois anos desde 2001, o Censo GIFE possui onze edições e sua última publicação se deu em 2023, com dados referentes ao ano fiscal de 2022. Foram 137 organizações respondentes da pesquisa ou 82% da base associativa do GIFE no momento da coleta de março a maio de 2023. 84% das organizações respondentes, ou 115 organizações, declaram realizar algum tipo de apoio às OSC, que vão desde apoio financeiro (64% das organizações o fazem) até apoios não financeiros – “a maior parcela dos repasses foi feita por empresariais com 52%” das

organizações declarando fazê-lo”, também por ser o perfil com o maior número de respondentes da pesquisa (Censo GIFE 2022-2023, p.72). O gráfico ilustra o número de organizações que apoiaram OSCs em 2022, tanto no total agregado de respondentes quanto por perfil de investidor:

**Gráfico 1: Organizações que apoiam OSC.**



Fonte: Censo GIFE 2022-2023

Quando olhamos para volume investido, vemos que quem mais investe em OSC, mesmo não sendo o maior número de respondentes, são as organizações de perfil independente. Em segundo lugar, estão as organizações empresariais, seguidas pelas empresas e familiares, respectivamente:

**Tabela 1: Volumes repassados para OSC, por tipo de investidor e total.**

OSCs	Tipo de Investidor				Total
	Empresa	Instituto, fundo filantrópico ou fundação empresarial	Instituto, fundo filantrópico ou fundação familiar	Instituto, fundo filantrópico ou fundação independente	
Valor repassado para OSCs	Nº 137.821.033,00	277.130.794,00	117.426.722,00	305.946.280,00	838.324.829,00
	% 16%	33%	14%	36%	100%

Fonte: Censo GIFE 2022-2023

Entre as formas de apoio não financeiro, também vemos os maiores números de apoio entre as organizações de perfil independente e empresariais. 60% dos independentes oferecem aconselhamento, mentorias e assessorias e 55% oferece oficinas, seminários ou capacitações para apoio institucional:

**Tabela 2: Forma de apoio a OSC com recursos não financeiros por tipo de investidor e total.**

OSCs	Tipo de Investidor				Total
	Empresa	Instituto, fundo filantrópico ou fundação empresarial	Instituto, fundo filantrópico ou fundação familiar	Instituto, fundo filantrópico ou fundação independente	
Divulga o trabalho das OSC apoiadas	27%	53%	50%	50%	49%
Oferece aconselhamento/ mentorias/ assessorias	27%	48%	45%	60%	47%
Oferece oficinas, seminários ou capacitações para apoio institucional	13%	43%	36%	55%	40%
Oferece oficinas, seminários ou capacitações relacionadas aos focos de atuação das organizações	27%	43%	23%	40%	37%
Apresenta/ recomenda OSC apoiadas a outros financiadores	13%	36%	41%	45%	36%
Oferece voluntariado corporativo	33%	47%	0%	5%	29%
Oferecer espaço físico para eventos/ reuniões ou outros aspectos de infraestrutura	7%	26%	27%	20%	23%
Outros	7%	5%	5%	5%	5%

Fonte: Censo GIFE 2022-2023

Tanto em 2020, quanto em 2022, 64% das organizações respondentes declararam repassar recursos para OSC, sendo as organizações da sociedade civil o “tipo de terceiros” para os quais mais organizações do ISP repassam recursos, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 2: Organizações, por tipo de terceiros para os quais repassam recursos.**



Fonte: Censo GIFE 2022-2023

No ano de 2020, a pesquisa (que contou com 133 organizações respondentes) aprofundou-se no cenário da pandemia de Covid-19 e como esta influenciou na atuação dos investidores sociais da rede. Naquele contexto, o Censo captou um volume investido de cerca de R\$6,1 bilhões de reais (valores

corrigidos pelo IPCA em 2022), dos quais R\$2,9 bilhões foram repassados para iniciativas ou gestão de terceiros e destes, cerca de R\$2,5 bilhões foram repassados para OSC, a primeira vez na série histórica (levando-se em consideração as quatro últimas edições da pesquisa) que esse número ultrapassou o volume de execução de projetos próprios. No entanto, do volume repassado para OSC, R\$1,7 bilhão foi para iniciativas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19:

### Gráfico 3: Investimento repassado para OSC.



Fonte: Censo GIFE 2022-2023

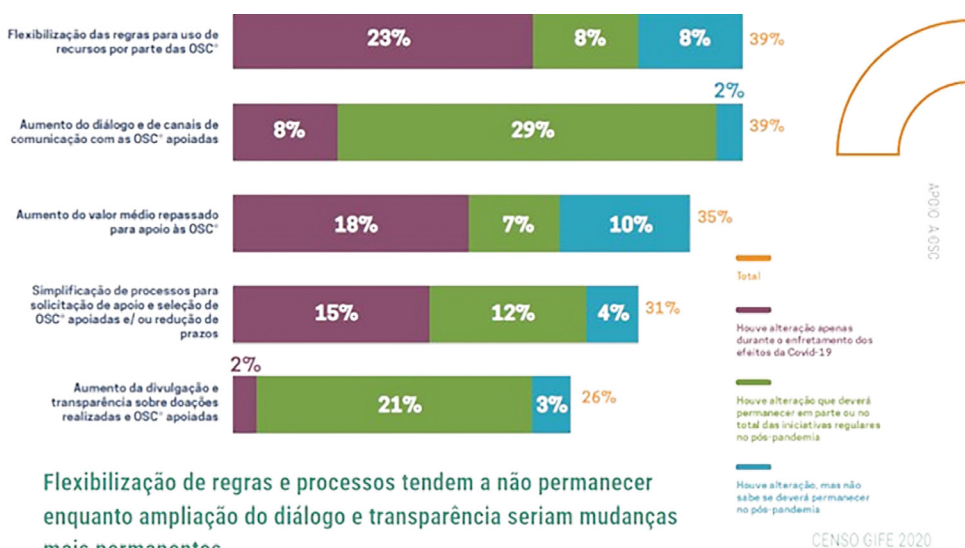
Podemos perceber que o volume repassado para OSC vem aumentando lentamente nas edições da pesquisa, quando comparamos desde 2016. Em 2022, o volume total investido pelos 137 respondentes do Censo GIFE 2022-2023 caiu para R\$4,8 bilhões de reais, dos quais R\$1,8 bilhão foi para terceiros e R\$838 milhões especificamente para OSC (R\$196 milhões foram oriundos de incentivos fiscais).

A diferença entre estratégias de atuação – grantmaking, ou repasse de recursos para terceiros, e a execução de projetos das próprias organizações do ISP – parece marcar o campo da filantropia institucionalizada à brasileira. A maior parte dos respondentes (55%) ainda executa mais de 50% do seu orçamento em programas da própria organização, o que mostra haver ainda uma distância entre as OSC dos territórios e as organizações que possuem recursos para investir no campo social. Essa concentração de execução de projetos próprios voltados para educação (área que concentra cerca

de 43% do recurso total do ISP), inclusão produtiva, geração de renda e empreendedorismo, ainda mostra uma filantropia mais voltada à lógica da inclusão no mercado capitalista e na aposta individualizada de ascensão social por meio de oportunidades tão presente no que se convencionou chamar em algumas áreas de filantropocapitalismo (Sklair, 2022) em contraposição a uma filantropia progressista ou de justiça social (Oliven, Silva, 2021).

Olhando ainda para a penúltima edição da pesquisa, observamos que em 2020 estratégias de apoio financeiro a OSC ganharam força no contexto da pandemia de Covid-19, tais como a flexibilização de regras para uso dos recursos quanto o aumento do volume repassado, mas sem tendência a se manter no pós-pandemia. Já as estratégias de ampliação de diálogo e transparência apresentaram maior tendência de manutenção:

**Gráfico 4: Organizações por influência da crise causada pela Covid-19 em processos e práticas de apoio a OSC.**

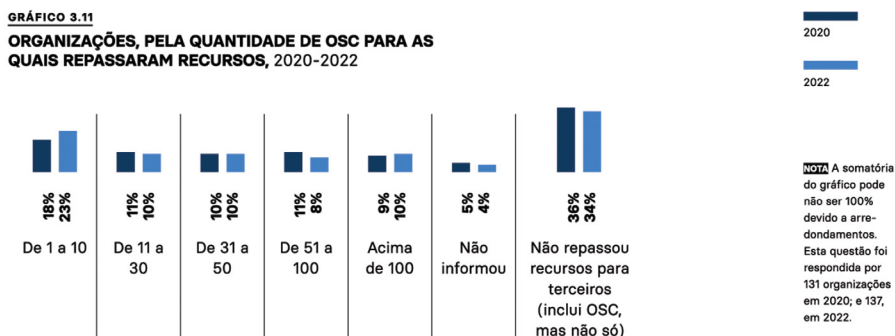


Fonte: Censo GIFE 2020

A aproximação entre organizações do ISP e OSC que captam recursos dos primeiros não é trivial. Trata-se de uma relação repassada por

desequilíbrios de poder e de concentração de recurso na mão de poucos investidores sociais privados frente um universo de cerca de 829 mil OSC, excetuando Institutos e Fundações, segundo o Mapa das OSC do IPEA em 2024 (IPEA, 2024). O percentual de organizações do ISP que repassa recursos para 1 a 10 OSC é o mais alto, com 23% das organizações do ISP. “Somando as OSC para as quais cada investidor social repassou recursos, chega-se a 6.762 apoios procedidos (o que não se trata necessariamente de 6.762 OSC diferentes já que mais de um respondente pode ter repassado recursos para a mesma organização)” (Censo GIFE 2022-2023, p.72). Trata-se de um número muito baixo de organizações apoiadas frente ao universo das OSC na país. O gráfico a seguir ilustra a quantidade de OSCs apoiadas pelos investidores sociais a partir de faixas agregadas:

### Gráfico 5: Organizações pela quantidade de OSC para as quais repassaram recursos.



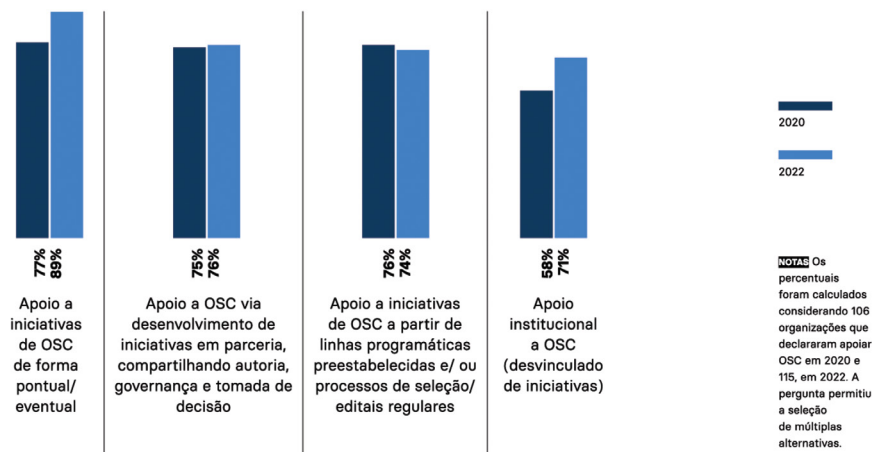
Fonte: Censo GIFE 2022-2023

O Censo GIFE pergunta ainda sobre as diferentes estratégias de apoio a OSC. A maior parte das organizações (89% dos respondentes que apoiam OSC) apoiam OSC por meio de iniciativas de forma pontual/eventual. 76% o faz por meio do desenvolvimento de iniciativas em parceria, compartilhando autoria, governança e tomada de decisão. 74% a partir de linhas programáticas preestabelecidas e/ou processos de seleção e editais regulares. Quando perguntadas sobre “apoio institucional”, ou seja, aquele desvinculado de iniciativas, 71% das organizações declararam fazê-lo, um aumento de 13 pontos percentuais em relação a 2020:

## Gráfico 6: Organizações por estratégia de apoio a OSC

GRÁFICO 3.12

### ORGANIZAÇÕES, POR ESTRATÉGIA DE APOIO A OSC, 2020-2022



Fonte: Censo GIFE 2022-2023

No entanto, quando perguntadas sobre apoio financeiro e o volume repassado para apoio institucional, apenas 44 organizações responderam, reportando um volume de cerca de R\$160 milhões para este fim. Trata-se de apenas 3,33% do volume total de ISP em 2022. Uma série de discussões ganham cada vez mais espaço nos fóruns promovidos pelo GIFE e entre seus associados, tanto acerca da necessidade de relações de confiança entre as organizações do ISP e as OSC quanto acerca das doações para OSC ou o grantmaking:

...termo do inglês para o qual não há tradução precisa em português, cujo conceito define uma estratégia de atuação do campo da filantropia e do investimento social privado que pode ser adotada por fundações, institutos, fundos filantrópicos, empresas e outros investidores sociais. Essa estratégia de atuação consiste no repasse de recursos financeiros, de forma estruturada, para organizações ou iniciativas de interesse público, diferenciando-se, assim, da operacionalização de projetos próprios (GrantLab, 2024).

Na esteira da produção de conteúdo e debates sobre confiança, a “confiabilidade e transparência da OSC ou de seus líderes” aparece como o critério mais utilizado para que as organizações do ISP apoiem as OSC (75% das organizações que apoiam OSC mencionam este critério). Alinhamento de valores e visão de futuro aparece em terceiro lugar com menção por 63% das organizações.

Cabe então delinear a questão da confiança dentro de um sistema capitalista de economia de mercado marcado pela concorrência e ideias de individualidade e impessoalidade. Para o autor Lex Bos, em seu livro “Confiança, Doação, Gratidão” (2020, p.20): “à luz dessa ideologia, a vida econômica é organizada como campo de batalha: concorrência num mercado anônimo”. O autor continua “informações são transmitidas seletivamente, intenções são escondidas, novidades são mantidas em segredo. Numa situação desse tipo, não se pode falar de relações de confiança. Desconfiança é trunfo”.

Por outro lado, estabelecer relações requer tempo, recursos e uma dose de vulnerabilidade para lidar com visões eventualmente conflitantes, se não opostas, do que deve ser o “desenvolvimento” saudável de uma sociedade. A cooperação e a dependência mútua estariam no polo oposto, visando superar estratégias que o autor aponta como de “medo”, que trabalham recorrendo à não salutar concentração de poder e de recursos.

Nesse sentido, em 2020 foi lançado nos Estados Unidos o projeto “Trust based Philanthropy”, uma tendência ainda incipiente no Brasil:

O Projeto de Filantropia Baseada em Confiança é uma iniciativa de financiamento entre pares para abordar os desequilíbrios de poder inerentes entre fundações e organizações sem fins lucrativos. Compreendendo que estes desequilíbrios de poder são uma expressão das desigualdades sociais, políticas e econômicas que muitos dos nossos parceiros sem fins lucrativos estão a trabalhar para resolver, interrogamos e reimaginamos a relação. Imaginamos um mundo onde os relacionamentos sejam construídos com base na vulnerabilidade, transparência e humildade; onde os líderes comunitários e sem fins lucrativos são valorizados, apoiados e confiados; e onde os financiadores trazem uma consciência de poder e equidade para as suas doações (Trust based philanthropy, 2024).

O gráfico a seguir demonstra que a confiabilidade e transparência das OSCs e de seus líderes apareceu como critério principal na efetivação de apoio por parte dos investidores sociais:

### Gráfico 7: Organizações que apoiam OSC, por critérios utilizados para apoiá-las.

**GRÁFICO 3.13**  
**ORGANIZAÇÕES QUE APOIAM OSC, POR CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA APOIÁ-LAS, 2022**



**NOTA** Os percentuais foram calculados considerando 115 organizações que declararam apoiar OSC em 2022. A pergunta permitiu a seleção de múltiplas alternativas.

Fonte: Censo GIFE 2022-2023

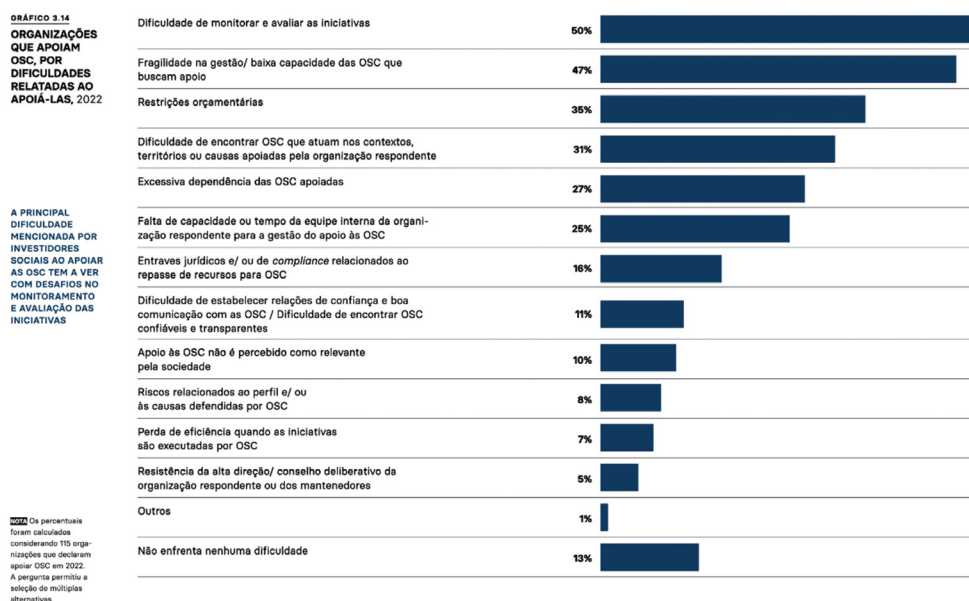
Quando perguntadas sobre as maiores barreiras para apoiar as OSC, 50% das organizações respondentes apontaram a dificuldade de monitorar e avaliar iniciativas, sendo esse o fator de maior menção. Como aponta o artigo “O papel da avaliação no apoio de investidores sociais a organizações da sociedade civil: oportunidades e desafios apontados pelo censo GIFE 2022-2023”:

Processos de monitoramento, avaliação e aprendizagem representam desafios importantes para o ISP, tanto nas iniciativas implementadas diretamente quanto naquelas em que os associados GIFE aportam recursos para apoiar terceiros. É possível supor que as dificuldades apontadas sejam ainda mais relevantes para as ações de apoio a terceiros, dado que há uma menor proximidade do doador com as atividades realizadas e, por consequência, uma maior demanda por contar com processos sistemáticos, autônomos e qualificados para monitorar as ações implementadas, identificar seus resultados e, especialmente, seus impactos. Para avançar concretamente para superar tais desafios é, no entanto, necessário que os atores do ISP - especialmente a alta governança das organizações - compreendam a relevância estratégica dos processos avaliativos e do uso de seus aprendizados na tomada de decisões. Avaliações desenhadas para responder perguntas pertinentes, orientadas por expectativas cuidadosamente construídas e pactuadas entre financiadores, executores, parceiros e beneficiários podem ser úteis a muito mais do que “prestar contas”, “demonstrar resultados” ou “apoiar decisões sobre a continuidade de projetos, programas, parcerias ou linhas de atuação”. Conforme afirmado no relatório do Censo GIFE 2022-2023: Monitorar e avaliar organizações, programas e projetos permite conhecer e reconhecer os caminhos trilhados e os efeitos positivos e/ou negativos produzidos na sociedade. Lançar-se nesse movimento reflexivo e prático significa estar disponível para aprender sobre si e, a partir de então, corrigir rotas identificando oportunidades de melhoria, bem como aprofundar estratégias capazes de construir horizontes cada vez mais equitativos para as realidades em que organizações e suas iniciativas estão inseridas. (GIFE, 2023, p. 119). (Lima, Cirillo e Silva, 2023).

O GIFE, neste sentido, coordena hoje uma Agenda de Avaliação, que tem como objetivo “fomentar a cultura avaliativa entre os associados do GIFE, por meio da qualificação e da disseminação das práticas de monitoramento e avaliação no setor do investimento social privado e das organizações

da sociedade civil” (Avaliação Gife, 2024). Da mesma forma, organizações associadas do GIFE reportam realizar apoio para a construção de capacidades das OSC para endereçar o desafio de monitoramento e avaliação que ainda é muito presente no campo. A dificuldade de monitorar e avaliar as iniciativas apareceu como a maior dificuldade para as organizações do investimento social privado que apoiam OSCs:

## Gráfico 8: Organizações que apoiam OSC, por dificuldades relatadas ao apoiá-las.



Fonte: Censo GIFE 2022-2023

## Considerações Finais

Este artigo analisou, a partir de dados do Censo GIFE, a relação entre o investimento social privado representado por seus associados e as organizações da sociedade civil. Levando em conta que, como mostram dados da pesquisa “Periferias e Filantropia - As barreiras de acesso aos recursos no Brasil” da organização Pipa, lançado em 2023, das 607 iniciativas que responderam ao estudo nas cinco regiões do país, 15% não receberam recursos no ano e 31% recebeu menos de 5 mil reais/ano, trata-se de um tema fundamental para o fortalecimento das OSC olhar para suas potenciais fontes de financiamento.

Tendo recorrido à análise de que uma forma de terceirização do Estado

para as OSC fosse uma confluência perversa de políticas neoliberais, percebemos que a maior parte das organizações dos territórios está subfinanciada e enfrenta uma escassez e disputa constantes por recursos, retratando uma transferência que não se concretizou em sua potência. Da mesma forma, a institucionalização da filantropia ou o Investimento Social Privado, especialmente o empresarial, parece se caracterizar por um projeto distinto de sociedade daqueles promovidos pelas OSC. Boa parte do ISP representado pelos associados GIFE, em especial os de perfil empresarial, operam com uma lógica de mercado, de eficiência, de necessidade de produção de indicadores e métricas que podem ir de encontro às realidades das OSCs nos territórios.

Por outro lado, a rede conta com representantes de organizações familiares e mesmo independentes que apresentam um viés mais progressista, olhando para as OSC como as grandes parceiras nos territórios e trabalhando com repasse de recursos. No âmbito das empresas, essa transferência de recursos parece ocorrer por uma escassez de estrutura interna e mesmo de menor orçamento para gastos administrativos para suas iniciativas de ISP. Considera-se assim que:

Enquanto atores que constituem a sociedade civil organizada, as OSC colaboram na oferta de serviços básicos, na preservação do meio ambiente e na promoção dos direitos humanos. Essas frentes operam diretamente no fortalecimento da democracia e no combate às desigualdades. Elas são, ainda, importantes parceiras da filantropia, sendo fundamentais na execução eficaz de programas sociais. Mas, para operacionalizar esse trabalho, precisam que recursos cheguem até elas (Silva, 2024).

Leilah Landim (2002) também destaca o caráter relacional das organizações não governamentais e as disputas que cercam suas identidades e sentidos. Nessa medida, torna-se um desafio para a independência e autonomia das organizações o estabelecimento de relações com o Investimento Social Privado mais baseado na lógica capitalista neoliberal. Para a autora, “pode-se dizer que as ONGs tiveram um lugar na construção de forças de esquerda pós-64”, assim como apontamos no início do artigo a partir do trabalho de Sklair (2021). Com o fim da ditadura e o surgimento de novos atores no campo da sociedade civil nos anos 90, como é o caso da filantropia

empresarial, do investimento social privado e da filantropia empresarial, as ONGs ou OSC começam a traçar possibilidades de novas relações:

...o espaço social em que se movem as ONGs apresenta mudanças empíricas consideráveis, acentuadas nos anos 90. Ressalto sobretudo a vasta área que podemos chamar de ação social privada, ou das organizações da sociedade civil dedicadas a intervenções no campo da questão social, ou da pobreza, marginalidade, vulnerabilidade, com variados ideários e práticas. Tomado em si mesmo, esse terreno não só cresce como se diversifica particularmente, em termos de agentes, atores, posições na sociedade e projetos, uns mais, outros menos conscientes e intencionais. Numa aproximação descritiva, lembro alguns desses processos que se dão em marcada interação social com as ONGs” (Landim, 2002, p.32).

Indicamos ainda haver um interesse grande por parte do investimento social privado em estar próximo em alguma medida dessas organizações, quando vemos mais do 80% dos associados GIFE declararem ter alguma estratégia de apoio. No entanto, quando olhamos para volume de recursos investidos vemos uma ação ainda incipiente. A questão de um alinhamento discursivo de fins e valores parece estar presente, como Landim (2002) também apontou acerca da ação social das empresas “a filantropia empresarial adota discurso análogo ao desenvolvido no campo das ONGs quanto aos valores modernos de autonomia e cidadania, diferenciando-se do chamado assistencialismo com seu ethos personalizado e cristão”. No entanto, a autora, assim como apontamos ao longo do texto, identifica neste perfil uma “lógica de mercado na ação social, tais como eficiência, resultados, competitividade, marketing, etc.” (p.33).

Vimos que os independentes são os que apoiam com o maior volume de recursos, embora não sejam o perfil com maior número de respondentes, chegando a aportar cerca de R\$306 milhões para OSC. Em segundo lugar vêm

os empresariais, seguidos pelas empresas e pelos familiares. Discussões sobre o filantropocapitalismo versus uma filantropia progressista e de justiça social parecem permear essa diferença nos números (Oliven e Silva, 2021).

O Investimento Social Privado ou a filantropia institucionalizada brasileira é heterogênea e compõe um campo com disputas e desafios dos quais não estão isentas suas relações com as OSC. Práticas de confiança e transparência começam a provocar um setor para uma prática mais transformadora e que de fato enderece questões de direito e não apenas benevolência e de estruturas de desigualdade perpetuadas no Brasil. Este foi um estudo exploratório para levantar algumas características dessa relação. Com as próximas edições do Censo GIFE, poderemos seguir acompanhando as tendências no campo a fim de fortalecer um tecido social cada vez mais diverso e plural.

### **Notas:**

1. Segundo os autores Bishop e Green o Filantropocapitalismo trata do “(...) renascimento da doação e da filantropia, liderado pelos criadores de riqueza mais bem-sucedidos do mundo. Filantropocapitalismo descreve como eles doam, ao aplicarem técnicas e modos de pensar do mundo dos negócios a sua filantropia. Também descreve o crescente reconhecimento de líderes do capitalismo de que devolver muito de sua fortuna para melhorar a sociedade é tão parte do sistema quanto fazer dinheiro (Bishop; Green 2008: 8)”. Em oposição, no texto de Oliven e Silva (2021) encontramos que “a filantropia progressista ou de justiça social se contrapõe ao filantropocapitalismo. Seus promotores argumentam que há uma falência do atual sistema socioeconômico e apostam em alternativas que propiciem a transição para um novo modelo. Essa mudança se daria pela construção de uma sociedade menos individualista e mais igualitária, justa e comunitária. Seus praticantes focam em ações e programas que possam mudar o modelo econômico e reduzir suas injustiças. Isso é feito através do financiamento de ativistas e movimentos sociais”.

2. Ver <https://sinapse.gife.org.br/download/filantropia-baseada-em-confianca-ferramenta-de-autorreflexao> Acessado em 27 de julho de 2024.

## REFERÊNCIAS:

- ALVAREZ, Sonia. “Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO ‘Boom’”. *International Feminist Journal of Politics*, 1-2., 1999.
- AVALIAÇÃO GIFE. Disponível em: <https://avaliacao.gife.org.br/> . Acessado em 26 de Julho de 2024.
- BISHOP, Matthew; GREEN, Michael. *Philantropocapitalism. How the Rich Can Save the World* New York: Bloomsbury Press, 2008.
- BOS, Lex. *Confiança, doação, gratidão: forças construtivas da vida social*. 2ª edição. São Paulo: Antroposófica: Instituto Fonte: Associação de Pedagogia Social, 2020.
- CENSO GIFE 2022-2023 [livro eletrônico] / [coordenação Patrícia Kunrath Silva]. – São Paulo : GIFE, 2023.
- DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf> Acessado em 12 de março de 2026.
- FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor. In: IOCHPE, Evelyn (org.). *3º setor desenvolvimento social sustentado*. 2ed. São Paulo/Rio de Janeiro: GIFE/Paz e Terra, 2000.
- GIFE. Investimento em organizações da sociedade civil é desafio da filantropia em 2024. Disponível em: <https://gife.org.br/investimento-de-organizacoes-da-sociedade-civil-e-desafio-da-filantropia-em-2024> . Acessado em 12 de março de 2026.
- GIFE. Disponível em: <https://gife.org.br/investimento-social-privado/> . Acessado em 26 de Julho de 2024.
- GRANTLAB. Disponível em <https://grantlab.gife.org.br/sobre/>. Acessado em 26 de julho de 2024.
- INICIATIVA PIPA; INSTITUTO NU. *Periferias e Filantropia: as barreiras de acesso aos recursos no Brasil*. São Paulo: Iniciativa PIPA, 2023. Disponível em: [www.iniciativapipa.org](http://www.iniciativapipa.org). Acesso em 12 de março de 2026.
- IPEA, 2024. Mapa das OSC. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa> . Acessado em 26 de julho de 2024.
- LANDIM, Leilah. Múltiplas Identidades das ONGs. In: HADDAD, Sérgio (org.). *ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São

Paulo: Abong; Petrópolis, 2002.

LIMA, Ana Lúcia D'Império; SILVA, Patricia Kunrath; SILVA, Camila Cirillo de Sousa. O papel da avaliação no apoio de investidores sociais a organizações da sociedade civil: oportunidades e desafios apontados pelo censo GIFE 2022-2023. In: Revista Brasileira de Avaliação, vol.12, n3, e124623, 2023. <http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202312046>

LUCAS, Marcilio Rodrigues. Um novo aperto no parafuso: o “terceiro setor” e a estratégia de despolíticação da “questão social”. In: Revista Urutágua. Número 13, 2007.

NOGUEIRA, Fernando A.; SCHOMMER, Paula Chies. Quinze anos de investimento social privado no Brasil: conceito e práticas em construção. Enanpad, 2009.

OLIVEIRA, Francisco. “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”. Em Francisco Oliveira e Maria Célia Paoli (orgs.), Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global. São Paulo: Vozes – NEDIC – FAPESP, pp. 55-82, 1999.

OLIVEN, Ruben. SILVA, Patricia Kunrath. Filantropocapitalismo versus filantropia para a justiça social: um debate norte-americano sobre como lidar com a pobreza. In: Mana 26 (1), 2021. <https://doi.org/10.1590/1678-49442020v26n1a204>

PAOLI, Maria Célia. “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”. Em Boaventura de Souza Santos (org.), Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 373-418, 2002.

SILVA, Patricia Kunrath. É preciso repensar o papel político da filantropia no Brasil. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/papo-de-responsa/0200/02/e-preciso-repensar-o-papel-politico-da-filantropia-no-brasil.shtml>. Acessado em 12 de março de 2026.

SALAMON, Lester. “Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor”. Em IOSCHPE, E. B., Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

SKLAIR, Jessica. Investimento de impacto e grantmaking: visões conceituais distintas para o investimento social privado brasileiro. Artigos GIFE, 2020.  
SKLAIR, Jessica. Eleições Brasil 2022: momento crítico para a filantropia da

elite brasileira. Disponível em:

[http://eprints.lse.ac.uk/117820/1/latamcaribbean\\_2022\\_10\\_28\\_eleicoes\\_brasil\\_2022\\_momento\\_critico\\_para\\_a\\_filantropia\\_elite\\_brasileira.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/117820/1/latamcaribbean_2022_10_28_eleicoes_brasil_2022_momento_critico_para_a_filantropia_elite_brasileira.pdf), 2022.

SKLAIR, Jessica. Brazilian elites and their philanthropy. Wealth at the service of development. Routledge, 2022.

TRUST BASED PHILANTHROPY. Disponível em: <https://www.trustbasedphilanthropy.org/our-story>. Acessado em 26 de julho de 2024.

WITKOWSKI, Gregory R.; BAUERKÄMPER, Arnd. “German Philanthropy in International and Transnational Perspective”. In: German philanthropy in Transatlantic Perspective. Perceptions, exchanges and transfers since the early twentieth century Cham: Springer , 2016, p. 1-20.

## CAPÍTULO 8

### PARA ONDE VAI O RECURSO”: DESAFIOS, DISPUTAS E RELAÇÕES DE PODER NO ISP, NA FILANTROPIA E OS TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS

Nildamara Theodoro Torres

Letícia Mendes Pereira

Gelson Henrique da Silva

Marcelle Decothe da Silva

#### INTRODUÇÃO

A Iniciativa PIPA é uma organização fundada em 2019, por um grupo de jovens ativistas periféricos do Rio de Janeiro com anseio de transformar o rumo da distribuição de recursos e financiamentos no Brasil. Um dos principais objetivos da iniciativa é incentivar uma mudança na distribuição de recursos que circulam na Filantropia, garantindo que cheguem às comunidades periféricas, mais afetadas pela desigualdade e pela falta de investimentos e acesso aos direitos.

Pensar a multiplicidade/complexidade do termo periferia é para além de pensar a noção de território, isso não quer dizer que ele não seja um marcador, mas o sentido “tradicional” e ambivalente da ideia de centro - periferia, também marca uma gama variável de conotações que pode e deve ser problematizada.

Ou seja, as inúmeras relações entre margem, no sentido proposto por Das e Poole (2004), e centro, acionam e produzem outras fronteiras que estão sempre em movimento, fronteiras de acesso a recursos; acesso a direitos; ausência e presença de políticas públicas; desgovernos; precarizações; produção de subjetividades e agenciamentos. De acordo com as autoras, as margens podem ser produtivas para pensar as práticas produzidas no centro, é ainda mais fundamental recuperar essa chave de análise para compreender como se estabelecem novos modos de habitar a cidade sobretudo em contextos de “ausência de tudo”.

O objetivo deste artigo é discutir as dinâmicas de circulação dos recursos atrelado a complexa teia de relações de poder e, desafios e disputas cotidianas que coletivos e organizações periféricas precisam se envolver, para dar continuidade às ações em seus territórios.

## METODOLOGIA

Para a construção deste artigo utilizamos uma ampla fonte de dados, quantitativas e qualitativas, fruto de outros materiais de pesquisa produzidos pela Iniciativa PIPA. A coleta de dados quantitativos deriva de duas pesquisas, realizadas em momentos distintos: a “Periferias e Filantropia: as barreiras de acesso aos recursos no Brasil”, realizada em 2022, publicada<sup>1</sup> em 2023, e o “Guia das periferias para doadores”, realizado em 2024.

A pesquisa “Periferias e Filantropia: as barreiras de acesso aos recursos no Brasil (2022/2023)” que trazemos para essa comunicação, mapeou mais de 1000 iniciativas e ações periféricas espalhadas pelas 5 regiões brasileiras. A amostra é composta por 607 respostas de gestores que atuam na linha de frente nas periferias para garantia de direitos básicos, qualidade de vida e oportunidades nas comunidades, cujas organizações de base periférica compõem a população-alvo investigada.

Para essa pesquisa foram contratados doze pesquisadores das cinco regiões brasileiras que tinham incidência em seus territórios e possuíam um vasto conhecimento de ações coletivas locais. A PIPA buscou articular jovens que atuam em movimentos ou organizações de responsabilidade social que são reconhecidos como lideranças locais e agentes sociais capazes de agregar mais pessoas e outras instituições/ organizações promovendo um maior alcance e impacto da pesquisa. Foram mapeadas organizações de periferias com áreas temáticas de atuação destinadas a direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade, educação e saúde, por exemplo. E, também das 5 regiões do Brasil, mas segundo a nossa pesquisa (Periferias e Filantropia, 2022/2023), as organizações presentes nas regiões Norte e Nordeste correspondem, juntas, a 54% do total das organizações mapeadas, indicando uma forte presença das iniciativas nessas localidades.

Pensando em maneiras de evidenciar as principais dificuldades enfrentadas pelas organizações periféricas, o objetivo desta pesquisa foi analisar a (des)centralização dos recursos privados. Nesse sentido, os dados apresentam um mapeamento inédito no setor da Filantropia: um panorama geral, mas preciso, das realidades periféricas do nosso país.

É importante ressaltar que a pesquisa foi realizada dentro de um contexto social, político e econômico pós-pandêmico. Coletivos, associações, ONGs, dentre outros, relataram com frequência em suas mídias, o aumento de

demandas básicas e a necessidade das pessoas: a fome, a falta d'água e a dificuldade de direitos humanos, que nunca saíram da pauta do dia, se agravaram (PIPA, 2024).

Com relação ao “Guia das periferias para doadores (2024)”, foi feito o mapeamento de instituições doadoras e, a partir disso, o levantamento de informações presentes nos sites dessas instituições que atuam no ISP e na Filantropia no Brasil. Tais organizações são investidoras sociais de institutos ou fundações de origem empresarial, familiar e independente. Realizou-se uma minuciosa varredura de informações em seus sites, pois entendemos que os websites, atualmente, funcionam como uma importante ferramenta de pesquisa para captação de recursos das periferias e ferramenta de divulgação das ações e editais no setor da doação.

Foram coletadas duas subamostras distintas: uma amostra com 50 organizações doadoras; e outra amostra, com 53 editais, de 5 organizações que contemplavam as periferias nos seus editais. O objetivo foi entender se as demandas das periferias, investigadas na pesquisa anterior, estavam sendo pautadas pelas organizações doadoras. Neste processo, foi possível captar as possíveis fragilidades, presenças ou ausências de informações que poderiam impactar nos recursos destinados às periferias, hoje.

Com isso, dois materiais de pesquisa distintos são utilizados para construção argumentativa e reflexiva neste trabalho, além de balizar nossas interpretações. O primeiro é o “Periferias e Filantropia as barreiras de acesso aos recursos no Brasil (2022/2023)” e o segundo é o “Guia das Periferias para doadores (2024)”, ambos construídos a partir do diálogo direto com os territórios de periferias das 5 regiões do Brasil. Com o objetivo de refletir sobre a complexidade de (re)existência dos coletivos e os agenciamentos das periferias com pouco ou nenhum recurso, os dados destas pesquisas instrumentalizam nossas reflexões.

Por fim, a análise qualitativa contou, primeiro, com a coleta de dados, a partir da escuta qualificada, dentro dos territórios de periferias das 5 regiões brasileiras, em 2024 - durante o desenvolvimento do “Guia das periferias para os doadores”. E, segundo, através da nossa experiência e corporificação nos espaços como eventos, fóruns, congressos, jantares e outros do campo da filantropia. Munidos das percepções de Haraway (1995),

Gostaria de insistir na natureza corpórea de toda visão e assim resgatar o sistema sensorial que tem sido utilizado para significar um salto para fora do corpo marcado, para um olhar conquistador que não vem de lugar nenhum. Este é o olhar que inscreve miticamente todos os corpos marcados, que possibilita à categoria não marcada alegar ter o poder de ver sem ser vista, de representar, escapando à representação[...] Gostaria de uma doutrina de objetividade corporificada que acomodasse[...] os saberes localizados (HARAWAY,1995, p.12).

Pensamos também sobre a disputa narrativa desses sujeitos enquanto periféricos, não somente como estratégia de fortalecimento, mas também como um veículo de incidência na disputa por direitos, através da aproximação e inserção das periferias nos espaços de circulação do dinheiro. Entendemos que essa disputa vai além da relação desses sujeitos com o Estado, porque disputar os espaços de poder implica diretamente na maneira como os recursos chegam e como eles não chegam até as periferias, bem como na produção da manutenção da precarização desses territórios.

## **FILANTROPIA E A “INVENÇÃO” DA PERIFERIA**

Recentemente, uma das autoras desse artigo esteve presente no Simpósio Especial da Reunião Brasileira de Antropologia (RBA), e apresentou um trabalho sob o título “A noção de periferia e algumas questões transversais: Estado, territórios, cuidados, fluxos e violências”. Muito do que foi discutido por lá, está sendo trazido para essa escrita

A partir das reflexões construídas e compartilhadas ao longo do evento, compreendemos que são múltiplas as denominações acionadas, muitas vezes de forma simultânea, para caracterizar as periferias e os sujeitos periféricos: pobres, marginalizados, favelados, excluídos, subalternos, desviantes, entre outros. Do mesmo modo, diversas temáticas são mobilizadas para circunscrever a condição dos territórios periféricos, como violência, trabalho, renda, moradia, religião, direitos, cultura e acesso.

Como demarca D’Andrea (2020), nos últimos 20 anos, e mais intensamente a partir da década de 1990, o termo periferia passou a circular amplamente no

campo dos debates públicos e acadêmicos. Em um primeiro momento, como indicador das peculiaridades dos processos de urbanização das cidades, com o decorrer dos anos o termo se consolidou no campo da questão urbana. Ao longo desses últimos anos, houve um deslocamento no jogo de referências e remissões do termo periferia, “sendo vistas não sob o signo da fragilidade, mas de potencialidade. No Rio de Janeiro, esse mesmo deslocamento ocorreu com o termo favela. Potencialidade aqui entendida em dois sentidos: portador de possibilidades e portador de potência ou força” (idem; 2020, p. 24).

De modo geral, esses territórios são marcados por projetos políticos públicos ou privados, muita das vezes, “decaídos” de emancipação e controle da população. O debate sobre a questão das periferias nas ciências sociais brasileiras passou por um momento de inflexão a partir de meados dos anos 2000. Parafraseando o texto de Miagusko, Jardim e Côrtes (2018):

No contexto de deslocamento dramático da questão social, uma série de novos estudos sobre as periferias das cidades brasileiras começa a ser produzida a partir dos anos 2000, de cunho fortemente etnográfico, buscando investigar as complexas redes de relações que se delineiam entre o que passou a ser cada vez mais compreendido, a partir da inspiração do trabalho de Veena Das e Deborah Poole (2004), como a relação entre o Estado e suas margens. Com o colapso da concepção universal de cidadania, começamos a assistir no Brasil à maior visibilidade de uma forma de atuação do Estado que o faz funcionar como agência de produção perpétua de regimes de governo (idem; 2018, p.249).

Estamos construindo a noção de periferia como uma categoria política e social que se refere a territórios e comunidades com especificidades socioeconômicas e culturais, sem deixar de lado o imenso conjunto de práticas e experiências que, desenvolvem-se às margens, como: favelas, quilombos, territórios indígenas, áreas rurais, sertões, aldeamentos, ocupações, populações ribeirinhas e territórios atingidos. Para além das dinâmicas de segregação, acionamos também essa categoria em chave racializada — considerando, ainda, a pluralidade que será discutida no último item — para evidenciar segmentos populacionais marginalizados e reiteradamente impedidos de acessar direitos (PIPA, 2024).  
Aqui, temos uma quase obviedade em nossa tentativa de definição quando

adentramos o campo das Ciências Sociais. Porém, não é dessa maneira que soa para o campo da filantropia. Não obstante, somos pioneiros em levar o termo periferia para as mesas de debate e pesquisas no setor da maneira que colocamos. A “invenção” da periferia tem sido uma tarefa agenciada pela Iniciativa PIPA na filantropia e a tarefa de estar atentos à potência criativa das organizações periféricas vem criando oportunidades inovadoras e possíveis soluções para que os recursos financeiros privados que circulam no setor, cheguem aonde afirmamos que “a realidade acontece”.

Se, por um lado, reforçamos a multiplicidade de trajetórias e subjetividades que cabem na noção de periferia, por outro, destacamos a ausência de análises e pesquisas direcionadas para a compreensão da relação entre Periferia e Filantropia. Isso se reflete nos focos de atuação, no volume de investimentos direcionados para projetos e organizações periféricas e no compromisso do setor com efetivas transformações sociais. Enquanto apenas 3% das organizações de base tiverem como principal fonte de recursos as iniciativas privadas (PIPA, 2022/2023), persistirão os desafios e o distanciamento entre a filantropia e as organizações, coletivos e movimentos da ponta, assim como permanecerá o distanciamento das pautas de acesso a direitos.

Pensamos o campo da Filantropia a partir dos sujeitos periféricos e, na prática, entendemos que é preciso distribuir e desburocratizar o recurso que circula pelo setor para que ele saia das “mãos” dos mesmos círculos de confiança. No Brasil, as conversas e as práticas de doações são, ainda, majoritariamente baseadas em relações de confiança. Sabe-se que historicamente os corpos negros não fazem parte dos ciclos e circuitos de confiança pactuado pela branquitude, menos ainda pela elite.

Nesse sentido, falar sobre pluralidade na composição dos conselhos deliberativos e equipes gestoras das organizações doadoras envolve distintos atravessamentos. Envolve falar, principalmente, da quebra desses antigos círculos, pensando no direcionamento dos recursos (e não se encerra nele), mas também a quebra desses círculos de confiança que produz e reproduz a lógica excludente de contratação de pessoas nos altos cargos de gestão. É inovador reposicionar as periferias para a centralidade dos espaços de circulação dos recursos na filantropia. Para isso, é preciso caminhar intencionalmente para o enfrentamento das desigualdades de gênero, raça

e território articulando atores, colaboradores e parceiros que valorizem práticas mais inclusivas no cenário da Filantropia. Pensando nisso, foi criado O Guia das Periferias para Doadores (2024), que apresenta novas metodologias e ações para o fortalecimento de uma Filantropia baseada em equidade, transparência, respeito aos territórios e comprometida em combater desigualdades históricas e políticas, sejam elas raciais, culturais ou regionais, que afetam, diuturnamente, a população das periferias brasileiras.

### **QUEM E/OU QUAIS SÃO AS ORGANIZAÇÕES PERIFÉRICAS?**

Das organizações periféricas investigadas, 56,2% das equipes são geridas total ou majoritariamente por mulheres. 70,2% das equipes são geridas por total ou maioria de pessoas negras. Combinando as informações de gênero e raça/cor da pele, 39,9% das organizações periféricas são geridas por mulheres negras. Ou seja, os sujeitos que lideram as iniciativas na defesa de causas importantes e plurais, sem acesso ao dinheiro necessário para fazê-lo - mesmo assim continuam fazendo -, possuem gênero e raça/cor. São as mulheres negras e periféricas que fazem a manutenção da existência de suas comunidades.

Sabemos que a realidade brasileira é marcada por uma configuração em que as hierarquias de raça, gênero e território construídas durante a colonização são mantidas nas instituições, a partir e através das relações de poder. Mesmo assim, ainda há dificuldades epistemológicas e empíricas para correlacionar todos esses marcadores e “levantar a bandeira” da interseccionalidade no campo das doações.

Os dados apontam que a estratificação que reverbera no meio da sociedade brasileira e que produz e reproduz desigualdades substanciais em termos de gênero, raça, classe e território, também ecoa no interior da Filantropia. À medida que as organizações de base são compostas majoritariamente por mulheres e pessoas negras, mas especificamente mulheres negras, o perfil das organizações doadoras se delineia no sentido contrário.

Segundo os dados do Censo GIFE (2023), em 2022 apenas 22% dos conselhos deliberativos das organizações doadoras eram compostos por maioria feminina, enquanto 10% possuíam paridade de gênero e 68% era formado por maioria masculina. Considerando o perfil segundo a raça/cor, os dados apontam para um cenário ainda mais desigual, com apenas 26%

dos conselhos compostos por negros e indígenas, contrastando os 74% formados exclusivamente por pessoas brancas, no mesmo ano.

Reverter as lógicas do poder são a chave para inverter as lógicas das desigualdades. De acordo com Cida Bento (2022) as instituições constroem narrativas sobre si próprias sem considerar a pluralidade da população com a qual se relacionam, os lugares de alta liderança são quase que exclusivamente masculinos e brancos.

Muitas dizem prezar pela diversidade e a equidade, inclusive colocando esses objetivos como parte de seus valores, de sua missão e do seu código de conduta. Mas como isso se aplica na realidade se a maioria de suas lideranças e de seu quadro de funcionários é composta, quase que exclusivamente, por pessoas brancas? (BENTO, 2022, p. 17)

Não somente nos ambientes de trabalho, como nos espaços de produção de conhecimento, essa realidade potencializa desigualdades reproduzidas por pessoas e espaços que acabam se revelando cada vez mais elitistas e segregadores. Bento (2022) afirma que, as formas de manutenção dos privilégios brancos, alinhadas com o viés meritocrático evidenciam a urgência de incidir na relação de dominação de raça e gênero que ocorre nas organizações. Nesse processo, “é fundamental reconhecer, explicitar e transformar alianças e acordos não verbalizados que acabam por atender a interesses grupais, e que mostram uma das características do pacto narcísico da branquitude” (idem; 2022, p. 19)”.

Longe de pretender dar conta de todas as mazelas que atravessam os corpos das mulheres negras, reforçamos e dimensionamos o problema diante de nós, ao evidenciar que são as mulheres negras que atuam à frente das organizações periféricas: produzindo transformação social, cuidando de suas comunidades e operacionalizando projetos e iniciativas que se preocupam com educação, cultura, racismo ambiental, saúde, mobilidade e muitos outros temas, aquém dos olhares daqueles que possuem o poder econômico para propor mudanças nas brechas dessas “ausências”.

De acordo com Lélia Gonzalez (2020), falar da opressão da mulher negra é resgatar uma generalidade oculta que tira de cena a dura realidade vivida por elas, que ao longo de toda a história pagam os preços mais altos por

não serem brancas. Ousamos dizer que este fato, é perpetuado em diversos segmentos da estrutura social e no campo da filantropia não é diferente.

## **FILANTROPIA, ASSISTENCIALISMO E AS DISPUTAS COTIDIANAS**

A gente não tem apoio, a gente não tem patrocínio. O mesmo fluxo de trabalho que estamos tentando devolver para a comunidade não condiz com o dinheiro que chega para colocarmos em prática. É uma luta diária e permanente. Se a gente consegue tocar os espaços com basicamente nada de recurso, já pensou quantas pessoas a gente pode atender se o dinheiro chegar? (Antonieta, mulher negra e liderança de uma organização de periferia, 2024)

Apesar das diferentes narrativas sobre, e diferentes formas de encarar sua prática, de modo mais amplo a filantropia pode ser uma pequena doação individual feita para o bem de outrem, ou uma transferência de bilhões de dólares de uma elite para suas fundações familiares ou organizações parceiras. Independentemente do extremo em que se encontrar, a filantropia tende a se caracterizar como a doação de algo privado como dinheiro, tempo e contatos para o bem público. Dessa forma, a filantropia aparece como uma resposta ao que consideram a ineficácia da ação estatal, e constitui a forma escolhida por esses atores para tratar da pobreza e da governança de populações (SILVA; OLIVEN, 2020).

Por definição, o significado de filantropia é a prática da caridade e do amor à humanidade, caridade está ligada ao ethos cristão. A disputa por uma filantropia estratégica é um movimento que distancia o caráter cristão e afetivo das doações e inclina esta prática para uma ação política, socialmente pensada e estruturada a partir, e através, de relações de poder, lógicas racistas e um emaranhado de disputas.

Diante do cenário, o que estamos evidenciando e chamando de disputas nessa escrita, são as disputas de pessoas negras e periféricas por espaços mais equitativos e plurais dentro das organizações que fazem aporte dos recursos, principalmente referentes aos espaços de tomada de decisão, como em altos cargos dentro da filantropia. Disputas por recursos que não chegam em territórios negros e periféricos. Nossa pesquisa (Periferias e Filantropia, 2022/2023), de fato, apontou que quase 100% das organizações

periféricas e negras encontram dificuldades para acessar financiamento no terceiro setor e 12,1% apontam atuar sem nenhum recurso. De acordo com os dados do IBGE de 2022, temos cerca de 16 milhões de pessoas moradores de favelas e comunidades periféricas, quase 12 milhões dessas pessoas são pessoas negras, isso representa quase 75% de pessoas negras morando nesses locais. Logo, os recursos precisam ser melhor distribuídos nessas localidades e, nesse sentido, essas disputas precisam ser menos desiguais.

A filantropia estratégica (termo ainda em disputa no campo, mas que vem se consolidando e ganhando espaço) distânciava a doação do sentido bíblico de um “fazer o bem sem olhar a quem” ou sem “receber” nada em troca, enraizadamente ancorado na “piedade” cristã e se consolida<sup>2</sup> em um cenário elitista, autocentrado e excludente. Para nós, é fundamental repensar como tem sido trilhado o caminho da filantropia no Brasil. A Iniciativa PIPA entende que uma filantropia estratégica precisa levar em consideração as vozes que estão emergindo das periferias, ou seja, quebrar antigos ciclos historicamente estruturados e excludentes para que o recurso chegue nas organizações da ponta.

A tarefa de colocar em prática a noção de equidade em suas mais diversas possibilidades, traçar estratégias de resistência e sobrevivência sob condições de extrema precariedade tem sido um desafio teórico e empírico. No entanto, acreditamos que estamos no melhor momento para investir em grandes mudanças no cenário da Filantropia. Para isso, os grandes filantropos precisam realizar, para além de uma na escuta qualificada daqueles que movimentam, constroem e formam as bases desse país, também investir na potência criativa que a população negra e periférica tem para ofertar. Estamos trazendo antigas inquietações, produzindo pesquisas e propondo novas metodologias para propor novos alicerces e encarar, de maneira objetiva, os desafios e a complexidade que este debate nos traz.

De acordo com Silva e Oliven (2020), na filantropia estratégica (ou filantropocapitalismo) os atores desse campo utilizam jargões como estratégia, orientação de mercado e medição de impacto como forma de se distanciar de modelos de caridade que consideram paliativos e afirmam que estão em busca de soluções efetivas para os “problemas sociais”. Os críticos desse modelo de filantropia estratégica ou filantropocapitalismo argumentam que ele representa “um jogo de interesses que nada mais faz

do que procurar, através das doações, obter isenções fiscais para pessoas ricas” (idem, 2020; p.10).

Por mais que a lógica do setor da filantropia tente encarar o modelo estratégico como um modelo distanciado da caridade, é preciso investir em mudanças estruturais que movimentam as bases que perpetuam desigualdades de raça, gênero e território. Porém, os modelos ainda têm sido assistencialistas e tutelares. Com movimentos pouco sólidos em direção a autonomia das organizações e de seus territórios.

Retomando aqui o conceito de tutela utilizado por João Pacheco de Oliveira (2014), utilizado a princípio para pensar as dinâmicas do mundo colonial que reverberam desde as guerras de conquistas contra nações indígenas e a catequização, até modelos genocidas e racistas de pacificação das favelas cariocas. A lógica tutelar é:

dirigida por princípios contraditórios que envolvem sempre aspectos de proteção e de repressão, acionados alternativamente ou de forma combinada segundo os diferentes contextos e os distintos interlocutores. Os missionários, à diferença dos colonos, não defendiam a pura e simples escravização dos indígenas. Por um lado, obedeciam à Bula Papal, que dizia que os nativos do novo mundo efetivamente possuíam alma e não deveriam ser transformados em escravos; por outro lado, consideravam os autóctones como a mão de obra fundamental para a riqueza e o desenvolvimento da colônia. Isto exigia um controle rígido sobre eles, incluindo o aprendizado de novas técnicas e habilidades, as quais lhes permitiriam servir e, com um mínimo tolerável de atritos, conviver com os portugueses” (Pacheco de Oliveira, 2014, p.130).

Pensando nisso, pode-se dizer que a tutela é, não só uma forma de dominação, como também é marcada pelo exercício da mediação (LIMA, 1995). Os jogos de poder que são operados no cotidiano acionam um emaranhado de estratégias que são operadas pelos movimentos e coletivos periféricos: os ajustes para enquadrar os gastos das organizações com o pouco dinheiro que chega; às disputas por editais de fomento que pouco existem no campo, e que pouco remuneram; a luta por direitos básicos etc. Estas são apenas algumas das preocupações diárias dos coletivos.

## **Ausência de acesso aos recursos que circulam: a realidade das periferias na Filantropia**

Dentre os esforços empregados em nossas pesquisas, um deles tem sido promover uma cadeia de mudanças significativas no escopo das organizações doadoras. Atuamos no campo sistematizando o debate para que as periferias sejam cogitadas como prioridade orçamentária no campo.

Dos dados explorados neste trabalho, uma das principais questões que ecoam das periferias diz respeito a precarização do trabalho das organizações, já que: 60,1% das equipes que atuam nas organizações periféricas são totalmente voluntárias, ao passo que apenas 13,3% são contratadas por CLT ou MEI (microempreendedor individual), e 89,9% das pessoas que estão à frente das organizações trabalham em outros lugares ou frentes (Periferias e Filantropia, 2022/2023).

A partir de uma percepção marxiana, pode-se dizer que, como forma de compensar a exploração feita pelo centro, a periferia utiliza a superexploração da força de seu próprio trabalho, de forma constante para estruturar suas bases. Em meio a esse processo, as expressões da questão social se tornam mais agudas e problemáticas, visto que os gestores das organizações acabam vivendo no limiar da exaustão, e trabalham sem ou com baixa remuneração para dar conta das necessidades básicas das suas organizações, bem como de si mesmos.

Voltando aos dados. Dos respondentes da pesquisa, 96,9% apontam que encontram dificuldade de acessar financiamento e 47,2% das organizações periféricas atuaram com menos de 5 mil reais em 1 ano de trabalho (Periferias e Filantropia, 2022/2023). Nestes moldes, fica evidente a relação de dependência e pouca autonomia das organizações sendo retroalimentada pelo modelo pontual e insuficiente das doações que, mesmo havendo movimentos contrários, ainda reforçam mecanismos assistencialistas.

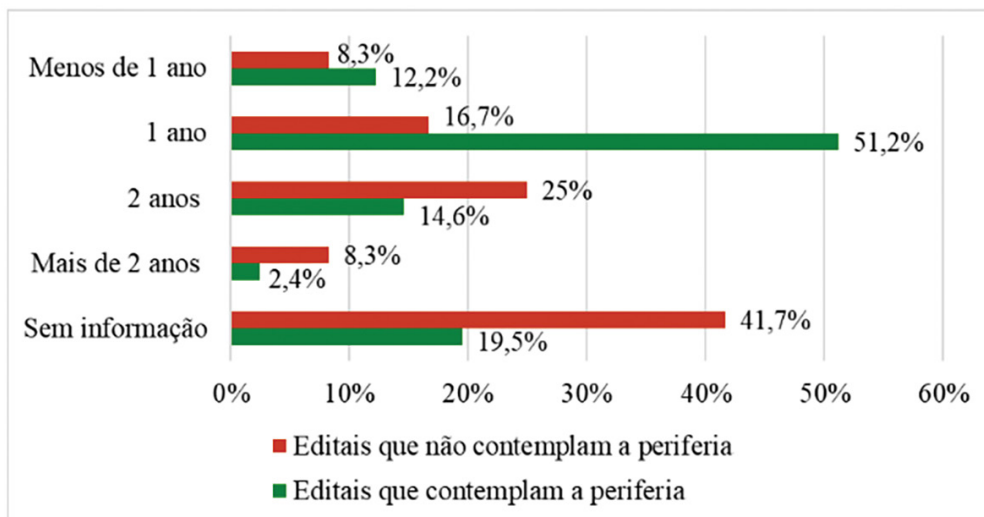
Com base neste levantamento, de modo geral os dados evidenciam um cenário atravessado pela precariedade desses grupos e pela descontinuidade dos recursos quando chegam.

De acordo com o Gráfico 1, dentre os principais desafios apontados pelas organizações periféricas, mais de 70% revelam ser muito relevante ou relevante não conseguirem remuneração suficiente para suas equipes, o

que impede ou dificulta a implementação de projetos com o recurso que tem disponível, na qual salientamos novamente, refere-se majoritariamente a menos de 5 mil reais geridos em 1 ano.

Outras questões como a burocratização da prestação de contas, falta de flexibilidade dos financiadores para a execução dos recursos, baixo tempo para execução de projetos e baixo valor repassado, compõem o rol das demandas vindas da periferia. Mais que isso, estes dados apontam quais têm sido as fragilidades dentro do setor das doações: no que tange à forma ineficaz de acesso aos recursos; as exigências e condições impostas para recebimento do mesmo, que na maioria das vezes está aquém das demandas dessas organizações; e a discrepância entre o valor que é repassado e as possibilidades do que pode ser feito com a execução do dinheiro - principalmente no que diz respeito ao fortalecimento das organizações.

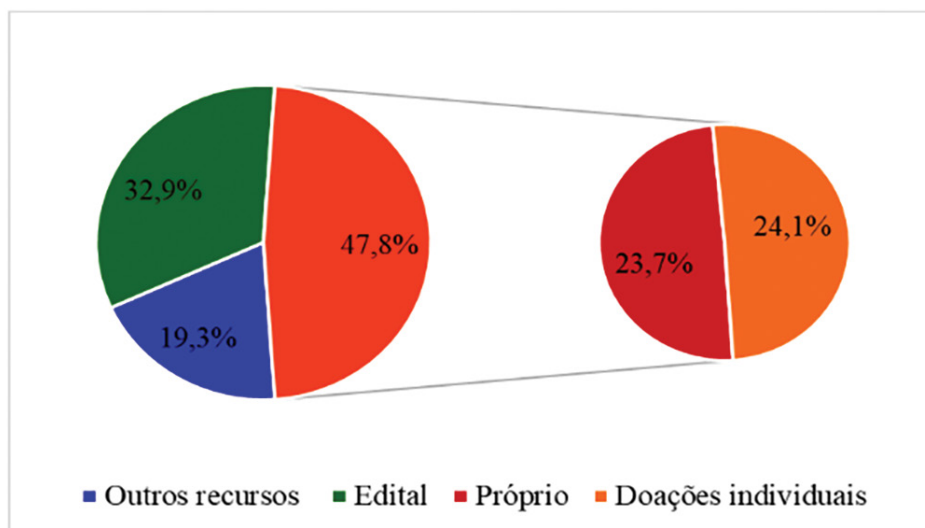
**Gráfico 1 – Distribuição percentual dos principais desafios enfrentados pelas organizações periféricas para gerir financiamento, destacados entre muito relevante ou relevante pelas mesmas, 2022/2023.**



Fonte: Periferias e Filantropia: as barreiras de acesso aos recursos no Brasil, 2022/2023. Elaboração própria.

Tendo em vista os desafios destacados pelas periferias, examinamos, portanto, de que forma essas fragilidades para acessar os recursos na Filantropia se constroem. Um dos principais problemas trata das fontes que as organizações contam para receber financiamento. No Gráfico 2 vemos que são as próprias periferias as principais responsáveis por investir nos seus próprios projetos e colocá-los em prática, já que 47,8% dos recursos que são captados vem das doações próprias e individuais.

**Gráfico 2 – Distribuição percentual das principais fontes de recursos recebidos pelas organizações periféricas, 2022/2023.**

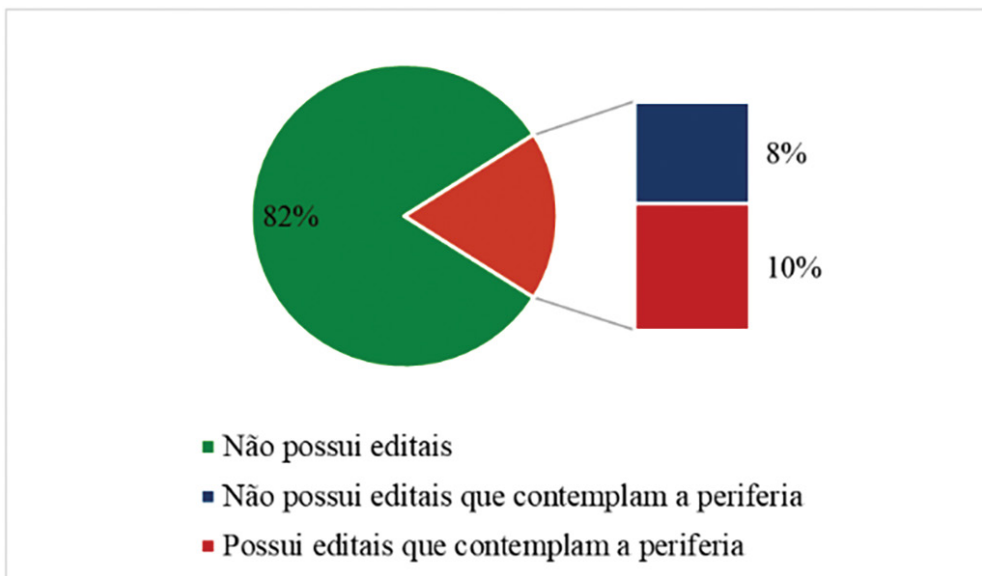


Fonte: Periferias e Filantropia: as barreiras de acesso aos recursos no Brasil, 2022/2023. Elaboração própria.

Além disso, este dado também mostra que os editais são a segunda maior fonte de recurso acionado pelas organizações para executar seus projetos (32,9%). Ter os editais como principal fonte de recurso vindo do setor da Filantropia coloca em evidência outras problemáticas.

Uma delas se refere à incongruência entre oferta e demanda de editais. Das organizações doadoras selecionadas para a pesquisa do “Guia das periferias para doadores” em 2024, observamos que cerca de 82% não possuíam editais nos seus sites e, daqueles que possuíam, apenas 10% contemplavam as periferias como público-alvo. A partir destes resultados, podemos inferir que há uma contradição entre o recurso que chega e o recurso que é repassado. Embora a principal fonte de recurso vindo da Filantropia para as organizações periféricas sejam os editais, não são os editais que compõem a principal fonte ou forma de doações no setor.

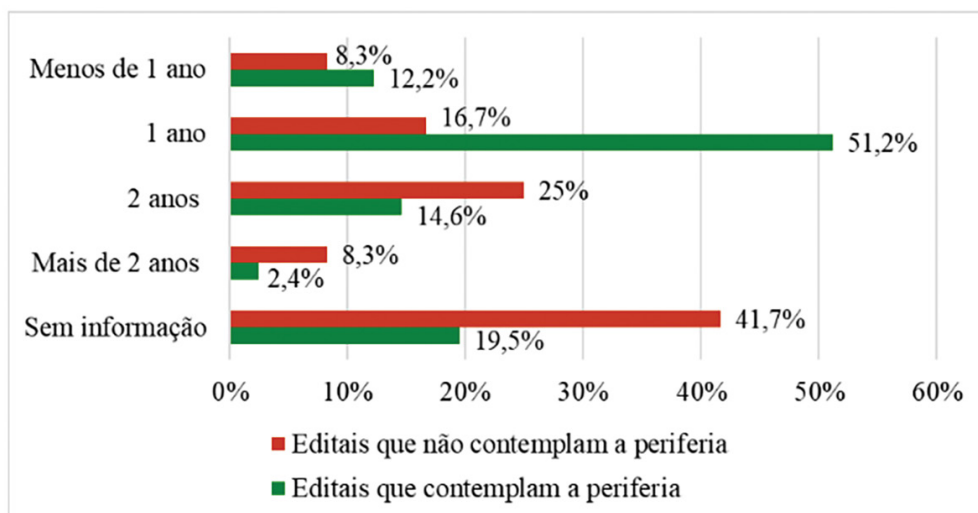
**Gráfico 3 – Distribuição percentual das organizações que possuem editais, segundo aquelas que contemplam a periferia como público-alvo e quem não contempla, 2024.**



Fonte: Pesquisa Guia das periferias para doadores, 2024. Elaboração própria.

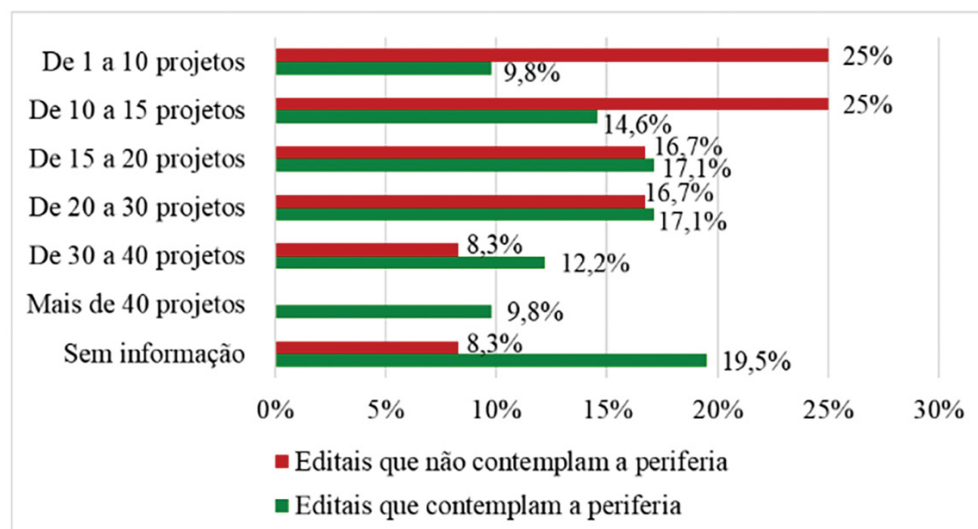
Considerando as organizações que possuem editais que contemplam a periferia, 64,4% dos editais exigem que o projeto financiado seja executado em apenas em 1 ano ou menos (Gráfico 4). Isso pode ocorrer porque a maioria propõe financiar muitos projetos num mesmo edital, principalmente aqueles voltados ao público das periferias (Gráfico 5). Da mesma forma, pela alta quantidade de projetos a serem apoiados e o escasso tempo em que o recurso é disponibilizado para sua execução, o valor do recurso disponibilizado é, em geral, muito baixo (dado não apresentado).

**Gráfico 4 – Distribuição percentual dos editais, segundo a contemplação da periferia como público-alvo e o tempo máximo para executar o projeto, 2024.**



Fonte: Pesquisa Guia das periferias para doadores, 2024. Elaboração própria.

**Gráfico 5 – Distribuição percentual dos editais, segundo a contemplação da periferia como público-alvo e a quantidade máxima de projetos a serem contemplados a receber a verba do edital, 2024.**



Fonte: Pesquisa Guia das periferias para doadores, 2024. Elaboração própria.

Uma estratégia usual no setor das doações é pautar o financiamento a partir das redes de relacionamentos e conexões construídas, pois delas nascem sentimentos de confiabilidade, que é um pilar do financiamento no país. Mas, algo que não focamos, é no questionamento: como as redes de confiança se estabelecem no ecossistema? No Brasil, as conversas e as práticas de doações ainda são, majoritariamente, baseadas em relações de confiança. Sabe-se que historicamente os corpos negros e periféricos não fazem parte dos ciclos e circuitos de confiança pactuado pela branquitude, menos ainda pela elite. Nesse sentido, conforme sinalizamos em nosso Guia e em outras publicações presentes em nosso site, reforçamos que é necessário lutar por mais pluralidade na composição<sup>3</sup> dos conselhos deliberativos e equipes gestoras das organizações doadoras.

Inserir pessoas negras e periféricas nos espaços de tomada de decisão, envolve falar, principalmente, da quebra desses antigos círculos de confiança. Muitas das vezes, essas relações são históricas, fortalecidas e pautadas por pessoas que já se conhecem. Pois, os operadores do sistema, comumente, podem ter laços e relações de afinidade construídas, a partir de um mesmo ciclo de convivência (e o porquê não, da mesma classe social?). Assim circulam e frequentam os mesmos ambientes, formando e fazendo a manutenção do embrião da conexão e, simultaneamente, da confiança.

Se há um entendimento relativamente compartilhado de que as relações de afinidade são fundamentais para a consolidação de uma captação de recursos mais fortalecida, é preciso perguntar onde se situam, nessa equação, as organizações periféricas no Brasil. Em muitos casos, elas não dispõem, em suas equipes, de pessoas inseridas nesses circuitos e, conseqüentemente, não circulam pelos mesmos espaços que os agentes da filantropia e do investimento social privado. Entendemos, portanto, que já há uma desigualdade colocada por esta questão. O mapa de financiadores e o que eles financiam pode ser de fácil construção para consultores ou pessoas que trabalham no campo, mas essa não é a realidade para gestoras e gestores de periferia que não estão frequentando esses espaços e nem possuem as mesmas redes.

Pensando nas dificuldades em acessar os recursos no setor, muitas organizações que precisam de apoio, não sabem a quem recorrer e não

possuem na lista de contatos pessoais que podem ajudar na mobilização de recursos. Para resolver esta situação, se veem fazendo frequentes trabalhos de pesquisa em sites e outras mídias sociais à procura dessas oportunidades de financiamento, mas infelizmente, não encontram com facilidade.

Mesmo quando conseguem acessar recursos, os formatos de disponibilização, como ocorre em muitos editais, raramente contemplam suas demandas institucionais ou as necessidades concretas de seus projetos nos territórios e comunidades. O resultado é um cenário de precarização do trabalho desenvolvido, limitação do impacto de suas ações pela insuficiência de recursos e contínua reprodução de desigualdades sistêmicas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Refletir sobre as periferias exige reconhecer que a vida de seus sujeitos é marcada não apenas por desigualdades econômicas, mas também por fatores estruturais, políticos e sociais que atravessam a sociedade brasileira e condicionam, de maneira profunda, as possibilidades de viver e exercer direitos. Nesse contexto, a chegada de recursos às periferias é fundamental para a sobrevivência de coletivos, organizações e movimentos sociais periféricos. Ao mesmo tempo, as formas de circulação desses recursos continuam sendo mediadas por relações historicamente sedimentadas e por ordenamentos já consolidados. Diante disso, a disputa econômica não pode se limitar à tutela ou ao assistencialismo, mas deve ser compreendida como uma disputa estratégica pela presença e pela participação de sujeitos periféricos em espaços de poder e de tomada de decisão no campo da filantropia e do investimento social privado — ainda pouco explorado pelas Ciências Sociais.

O que apresentamos, portanto, são pistas de um cenário que exige atenção aos modos de vida nas periferias e aos seus desdobramentos para além delas, especialmente no que diz respeito aos caminhos por onde circula o dinheiro das doações. As periferias, em sua pluralidade, são atravessadas por agenciamentos, tramas de poder e relações de alta complexidade. Apresentamos pistas de um cenário que exige um olhar cuidadoso sobre os modos de viver nas periferias e seus desdobramentos para “fora” delas e, principalmente, sobre como e por onde circula o dinheiro de doações. As periferias e suas pluralidades são atravessadas por agenciamentos, tramas

de poder e relações de complexa densidade, portanto “chegar” no dinheiro também implica na disputa por espaços que historicamente reforçam micro violências, lógicas assistencialistas e novas e velhas tensões cotidianas.

Nós entendemos que a atual lógica de alocação de investimentos não apenas perpetua desigualdades estruturais de raça, gênero e território, como contribui para que pessoas e grupos periféricos, capazes de impactar as realidades de seus territórios, não tenham acesso a recursos significativos para realizar seu trabalho. Reforçamos que, na tentativa de criar e recriar condições mínimas de um cotidiano menos afeito a um “campo de batalha” por direitos básicos há uma chave, muitas das vezes ignorada, que é o campo das doações e como ele pode e deve ser acessado em sua plenitude pelas periferias. Há um descompasso e uma fragilidade nas relações entre quem tem o poder e os sujeitos periféricos que continuam produzindo cotidianamente resistência a partir da ausência. O que nos interessa é evidenciar o cotidiano fragmentado de sujeitos que vivenciam as periferias, e que através de suas organizações, reconfiguram as noções espaço, tempo e dinheiro.

## REFERÊNCIAS

BENTO, Cida. O pacto da branquitude. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

D’ANDREA, Tiaraju. Contribuições para a definição dos conceitos periféricos e sujeitos periféricos. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, 2020.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. Antropologia nas margens do estado. Nova Déli: Oxford University Press, 2004.

FERNANDES, Adriana. Tutela e autonomia no governo dos pobres: passagens, trechos e polissemia numa ocupação de moradia no Rio de Janeiro. In: RUI; KOPPER; RICHMOND (org.). Apresentação: situando o sujeito das periferias urbanas. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afro-latino-americano. São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. Censo GIFE 2022-2023. São Paulo: GIFE, 2023. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2022-2023>. Acesso em: 12 ago. 2024.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. Cadernos Pagu, 1995.

INICIATIVA PIPA. Guia das periferias para doadores. 2024. Disponível em: <https://www.iniciativapipa.org/o-que-fazemos/guiadasperiferias>. Acesso em: 12 ago. 2024.

INICIATIVA PIPA. Periferias e filantropia: barreiras de acesso aos recursos no Brasil. 2022/2023. Disponível em: <https://www.periferiasefilantropia.org/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes; ANPOCS, 1995.

MIAGUSKO, Edson; JARDIM, Fabiana; CÔRTEZ, Mariana. Governo, gestão de trânsito e subjetividades: balanço e perspectivas analíticas. Revista Brasileira de Sociologia, v. 12, 2018.

SILVA, Gelson Henrique da. Fundação Tide Setúbal. Entrevista, 2024. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SILVA, Marcelle Decothé. Racismo ambiental, financiamento e papel da filantropia. 2024. Disponível em: <https://iniciativapipa.org/marcelle-decothe-racismo-ambiental-financiamento-eo-papel-da-filantrpia>. Acesso em: 12 ago. 2024.

SILVA, Patrícia Kunrath; OLIVEN, Rubén George. Filantropismo versus filantropia para a justiça social: um debate norte-americano sobre como lidar com a pobreza. Mana, v. 26, 2020.

TORRES, Nildamara; MENDES, Leticia. Manifesto à Filantropia Brasileira pela Mulher Negra Latino-Americana e Caribenha. 2024. Disponível em: <https://iniciativapipa.org/manifesto-a-filantropia-brasileira-pela-mulher-negra-latino-americana-e-caribenha>. Acesso em: 12 ago. 2024.

## Notas de final de texto

1. A equipe de pesquisa da Iniciativa PIPA publicou um texto no LinkedIn analisando os dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE) sobre as periferias brasileiras. A análise das pesquisadoras nos ajuda a entender o perfil das periferias, os desafios relacionados à desigualdade racial e territorial e a potência dessa população, que lidera movimentos culturais e sociais que desafiam as narrativas de exclusão. Ver em: [https://www.linkedin.com/posts/iniciativapipa\\_censo2022-censofavelas-periferias-activity-7272618901014761472-y4-4?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop](https://www.linkedin.com/posts/iniciativapipa_censo2022-censofavelas-periferias-activity-7272618901014761472-y4-4?utm_source=share&utm_medium=member_desktop)
2. Os termos caridade e filantropia não necessariamente são antagônicos. A religião não está ausente na filantropia. Porém, neste contexto, ela passa a ser insuficiente para dar conta, em larga escala, de como têm se apresentado o “universo” da filantropia hoje.
3. Não vamos adentrar o termo nesse artigo, mas o uso de pluralidade trata-se de uma consciente oposição ao termo diversidade, uma vez que a diversidade implica em agregar pessoas não brancas (bem como mulheres, deficientes, pessoas LGBTQIAPN+, e outros perfis sociais não hegemônicos) aos espaços que geralmente não “podem” pertencer. Isto é, estamos deixando de lado a palavra diverso, porque ela remonta vestígios de uma perspectiva colonial que reforça relações de poder em que o branco é o “centro”, “universal” e o diverso é “o outro” “de fora”. Queremos horizontalizar as análises e reforçar a percepção que já representa as periferias que são compostas por sujeitos plurais (Guia das Periferias para Doadores, 2024). Recomenda-se também a leitura do texto escrito pela equipe de pesquisa e conhecimento da PIPA para o LinkedIn [https://www.linkedin.com/posts/iniciativapipa\\_pluralidade-filantropia-democracia-activity-7244370242645192704-KbDR?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop](https://www.linkedin.com/posts/iniciativapipa_pluralidade-filantropia-democracia-activity-7244370242645192704-KbDR?utm_source=share&utm_medium=member_desktop) e/ou o conteúdo midiático produzido para o Instagram [https://www.instagram.com/reel/DCG6HhNv37k/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link&igsh=MzRlODBiNWFLZA==](https://www.instagram.com/reel/DCG6HhNv37k/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRlODBiNWFLZA==) . Ambos auxiliam na melhor compreensão dessa ideia.

## CAPÍTULO 9

# APOIOS AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE OPORTUNIDADES DE JORNADAS FORMATIVAS E OFERTAS DE RECURSOS FINANCEIROS

Andressa Messa Trivelli  
Camila Stefanelli Meirelles  
Cássio Aoque  
Erika Sanchez Saez  
Joice Garcia  
Michele Rocha

## 1. Introdução

### 1.1 Por que realizamos este estudo?

O estudo foi realizado diante da crescente relevância do Desenvolvimento Institucional na agenda da filantropia brasileira e dá ainda limitada produção de conhecimento aplicado sobre o tema. Seu objetivo é mapear e analisar as jornadas formativas e oportunidades de recursos financeiros voltadas ao DI das OSCs no Brasil, oferecendo um retrato atual do campo. Ao sistematizar essas informações, o estudo busca contribuir para estratégias mais efetivas de fortalecimento das organizações e de uma sociedade civil mais preparada para enfrentar os desafios contemporâneos.

### 1.2 Objetivos do Estudo

O principal objetivo deste estudo é fornecer um panorama das ofertas de jornadas formativas e oportunidades de recursos financeiros disponíveis para o desenvolvimento institucional das OSCs no Brasil.

Nesse sentido, o estudo busca: (1) analisar as jornadas formativas identificando e categorizando as diversas iniciativas de formação disponíveis para as OSCs; (2) analisar as oportunidades de recursos financeiros, observando sua natureza, grau de flexibilidade, temporalidade e critérios de acesso, à luz do debate sobre sustentabilidade institucional, essa análise nos ajuda a entender o papel dos financiadores no fortalecimento institucional das OSCs e a identificar possíveis lacunas e oportunidades para a ampliação do

apoio financeiro.; (3) identificar padrões, lacunas e assimetrias no acesso às ofertas de apoio, especialmente em termos territoriais e temáticos; e (4) contribuir com recomendações e reflexões que qualifiquem o debate sobre o papel da filantropia e do investimento social na consolidação de um campo mais equitativo e sustentável de desenvolvimento institucional no país.

### **1.3 Contexto e Relevância**

O Desenvolvimento Institucional é um processo contínuo e multifacetado que envolve capacitação técnica, sustentabilidade financeira, governança, comunicação e incidência política das OSCs (ARMANI, 1997; 1998; 2024). No Brasil, essas organizações têm papel central na promoção da justiça social, defesa de direitos e desenvolvimento comunitário (REDE COMUÁ, 2023), mas enfrentam desafios como escassez de recursos, dependência de financiamentos esporádicos e limitações técnicas (LINS, 2023). Nesse cenário, jornadas formativas e oportunidades de recursos financeiros são essenciais para fortalecer a sustentabilidade e o impacto das OSCs (PLATAFORMA CONJUNTA, 2024). A relevância do tema se intensifica em contextos de crise, como evidenciado durante a pandemia de COVID-19, que destacou tanto a importância quanto às fragilidades estruturais dessas organizações (ALVAREZ, 2020; MENDONÇA, AOQUI E CARDOSO, 2023).

Ao mapear e analisar essas ofertas, o estudo busca aprofundar a compreensão sobre as necessidades do campo e contribuir para políticas e estratégias mais eficazes, promovendo um ecossistema de apoio ao DI mais inclusivo, equitativo e colaborativo.

## **2. Metodologia**

A metodologia adotada neste estudo foi projetada para garantir uma análise abrangente das ofertas de apoio ao desenvolvimento institucional das organizações da sociedade civil no Brasil. O processo de coleta e análise de dados envolveu várias etapas e técnicas para assegurar a qualidade e a relevância dos resultados. Trata-se de um estudo exploratório e descritivo e não tivemos intenção de buscar resultados generalizáveis.

## 2.1 Coleta de Dados

A coleta de dados ocorreu entre agosto e dezembro de 2023, com apoio de parceiros e da equipe da Plataforma Conjunta, mapeando 297 iniciativas de apoio ao DI no Brasil. A pesquisa utilizou múltiplas fontes, incluindo relatórios e publicações, sites e portais e entrevistas semiestruturadas e questionários aplicados a representantes de OSCs e financiadores, para obter informações detalhadas sobre as iniciativas. Os dados também foram validados por especialistas em DI e filantropia.

## 2.2 Tratamento e Análise dos Dados

Após a coleta, os dados foram organizados para reduzir vieses, resultando em uma amostra de 232 iniciativas: 145 jornadas formativas (JF) e 87 oportunidades de recursos financeiros (RF). A análise combinou métodos quantitativos e qualitativos.

Foram utilizadas distribuições de frequência para identificar padrões relacionados a tipos de oferta, públicos, temas, modalidades, valores e critérios. Também foi realizada análise qualitativa das descrições para compreender características e nuances das iniciativas. Por fim, cruzaram-se 35 categorias de JF e 22 de RF, permitindo identificar relações e correlações entre diferentes aspectos do apoio ao Desenvolvimento Institucional.

## 2.3 Validação dos Resultados

A validação dos resultados foi uma etapa crucial para garantir a qualidade e a aplicabilidade dos insights gerados. Para isso, contamos com a participação ativa de um comitê voluntário composto por especialistas em DI, lideranças de OSCs e representantes de organizações financiadoras. Este comitê revisou os dados e as análises, fornecendo feedbacks e sugestões para aprimorar a relevância e a precisão das conclusões.

## 3. Resultados das Jornadas Formativas

O estudo revela que as jornadas formativas para OSCs concentram-se principalmente no fortalecimento de capacidades técnicas, como gestão, captação e monitoramento, com foco na eficiência e sustentabilidade financeira. Aspectos políticos e culturais do desenvolvimento institucional aparecem de forma menos expressiva. Conforme tabela 1.

**Tabela 1: Temas das jornadas formativas**

Tema	Menções	%
Desenvolvimento Institucional	45	26,5
Planejamento	18	10,6
Gestão e desenvolvimento de pessoas	17	10,0
Captação de Recursos	13	7,6
Gestão e sustentabilidade Financeira	13	7,6
Gestão Jurídica	13	7,6
Gestão Organizacional	10	5,9
Governança	9	5,3
Inclusão / Diversidade	8	4,7
Comunicação	7	4,1
Monitoramento e avaliação	7	4,1
Tecnologia	7	4,1
Gestão de Projeto	3	1,8
TOTAL	170	100,0

Fonte: os autores

O estudo aponta que, embora direitos humanos sejam frequentes nas oportunidades de financiamento, aparecem pouco nas jornadas formativas. As formações priorizam a modalidade virtual, com 92% das ofertas de alcance nacional e apenas 6% com abrangência internacional.

**Tabela 2: Público-foco das ofertas**

Público mencionado	Frequência*
Organizações da Sociedade Civil	123
Movimentos sociais	56
Negócios de impacto	48
Setor público	36
Estudantes e pesquisadores	40
Sem informação	14

Fonte: os autores

\* Era possível mencionar mais de um público por iniciativa

Outra descoberta relevante é a predominância de cursos como principal tipo de oferta de jornada formativa. Mais da metade das jornadas mapeadas são classificadas como cursos, havendo uma concentração significativa de cursos pontuais com duração variando entre 1h a 170h. Programas continuados, como comunidades de aprendizagem, programas de aceleração e programas de formação, perfazem um quarto das iniciativas mapeadas. Esse dado reflete uma relativa diversidade de formatos e abordagens nas ofertas de jornadas formativas. Conforme tabela 3.

**Tabela 3: Tipo de jornada oferecida**

Tipo de jornada	Total	%
Cursos	70	48,28%
Redes	25	17,24%
Programas de Aceleração	13	8,97%
Comunidade de Aprendizagem	12	8,28%
Programas de Formação	9	6,21%
Mentoria	3	2,07%
Oficina	3	2,07%
Seminário	3	2,07%
Pós-graduação	2	1,38%
Programa de Formação / Comunidade de Aprendizagem	2	1,38%
Cursos e seminários	1	0,69%
Graduação	1	0,69%
(vazio)	1	0,69%
Total Geral	145	100%

Fonte: os autores

A análise das jornadas formativas também revelou uma prevalência da gratuidade, com três em cada quatro oportunidades sendo gratuitas. No entanto, apenas 10 jornadas afirmam oferecer algum tipo de bolsa, sendo que apenas duas apresentam explicitamente critérios de diversidade racial, de gênero, geográfica e de renda. Essa escassez de oportunidades de bolsa e a falta de clareza nos critérios de diversidade nos indicam uma área que necessita de maior transparência e equidade. Conforme tabela 4.

**Tabela 4: Critérios de diversidade**

Há critérios de diversidade?	Frequência	%
Não	75	51,72%
Sim	40	27,59%
Sem informação	30	20,69%
Total Geral	145	100,00%

Fonte: os autores

A análise mostra que, embora a maioria das jornadas tenha alcance nacional e não restrinja a localidade dos participantes, são raras as iniciativas com políticas afirmativas para regiões como Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia Legal (apenas 2%). Há grande variação na carga horária das formações, com predominância entre 12h e 170h, além de parte significativa com informações pouco claras sobre duração. Um terço dos acessos é temporário, enquanto 23 jornadas oferecem acesso por tempo indeterminado. Também se destaca a diversidade de organizações responsáveis (100 ao todo), sendo que 90% das jornadas contam com financiamento parceiro e, quase sempre, com um parceiro técnico para execução.

## **4. Resultados das Ofertas de Recursos Financeiros**

### **4.1 Financiamento por Fundações Independentes e Familiares**

A análise das ofertas de recursos financeiros revelou que uma parte significativa do financiamento para o desenvolvimento institucional das Organizações da Sociedade Civil no Brasil provém de fundações independentes e familiares. Essas entidades representam quase 3/4 das iniciativas mapeadas. Essa predominância reflete a importância dessas fundações no ecossistema de apoio às OSCs, destacando-se pela flexibilidade e pela capacidade de oferecer recursos que atendem às necessidades específicas das organizações. Conforme tabela 5.

**Tabela 5: Classificação de investidor**

Tipo de investidor	Frequência	%
Fundações e Fundos Independentes	41	46
Institutos, Fundações e Fundos Familiares	24	28
Institutos, Fundações e Fundos	11	11
Outros (consulados/Embaixadas, Federações e Paraestatais ou Supranacionais)	9	13
Empresas	2	2
Total Geral	87	100

Fonte: os autores

A diversidade de tipos de financiadores inclui, além das fundações independentes e familiares, institutos ou fundações empresariais (11%), empresas (2%) e outras organizações (11%) como governos, paraestatais e religiosas.

#### **4.2 Temáticas Centrais: Justiça Social e Direitos Humanos**

Os temas de justiça social e direitos humanos emergem como áreas centrais nas oportunidades de recursos financeiros. Diversas iniciativas visam apoiar projetos que promovam a justiça climática, a equidade de gênero, a inclusão de minorias políticas e a defesa de direitos humanos. Esses temas refletem um olhar para a redução das desigualdades, alinhando-se com as demandas contemporâneas por justiça e equidade.

A análise qualitativa dos resumos descritivos das iniciativas mapeadas corroborou essa tendência, identificando cinco pontos centrais:

**DI e Apoio Financeiro Flexível:** Diversas iniciativas focam no fortalecimento das OSCs, oferecendo suporte técnico e financeiro flexível.

**Defesa e Promoção dos Direitos Humanos:** Muitas chamadas visam apoiar iniciativas que promovam e defendam os direitos humanos em várias frentes.

**Diversidade, Equidade e Inclusão:** Enfatizam o apoio a organizações lideradas por grupos tradicionalmente marginalizados e minorias políticas.

Desenvolvimento Comunitário e Autonomia Local: Focam em ampliar a autonomia de organizações comunitárias.

Justiça Ambiental e Clima: Apoiam projetos que lidem com justiça climática e proteção ambiental.

### 4.3 Diversidade de Nomenclaturas e Formatos

As oportunidades de recursos financeiros apresentam grande diversidade de nomenclaturas e formatos, sendo “programa” e “edital” os termos mais frequentes (cerca de 20%). Essa variedade indica ausência de padronização, o que pode dificultar a identificação das ofertas pelas OSCs. Por outro lado, 75% das iniciativas oferecem recursos flexíveis, permitindo que as organizações decidam como utilizá-los, o que é estratégico para o fortalecimento e o Desenvolvimento Institucional. Conforme tabela 6.

**Tabela 6: Formato do recurso oferecido**

Tipo de recursos	Frequência	%
Recursos livres	26	30%
Recurso específico para um plano	23	27,59%
Recurso específico para Desenvolvimento Institucional	22	225%
Apoio a projetos	145	10%
Overhead irrestrito	3	3%
Não informado ou vazios	4	5%
Total geral	87	100%

Fonte: os autores

#### 4.4 Duração e Renovação dos Apoios Financeiros

A duração dos apoios financeiros é um aspecto crítico para a sustentabilidade das OSCs. A análise revelou que quase 40% das oportunidades de apoio financeiro têm duração de 12 meses. Essa proporção aumenta para 54% quando consideradas apenas as iniciativas que informam claramente o tempo de investimento. Essa duração limitada pode comprometer a sustentabilidade a longo prazo das OSCs, pois muitas vezes os processos de desenvolvimento institucional requerem um suporte contínuo e de longo prazo. Conforme tabela 7.

**Tabela 7: Tempo do investimento**

Tempo (em meses)	Frequência	%
12	34	39,08
24	8	9,20
36	5	5,75
18	2	2,30
96	1	1,15
60	1	1,15
27	1	1,15
14	1	1,15
10	1	1,15
9	1	1,15
5	1	1,15
3	1	1,15
Não informado	24	27,59
Não há tempo pré-estabelecido.	4	4,60
Variável	2	2,30
Total geral	87	100,00

Fonte: os autores

Além disso, apenas 3% das iniciativas mapeadas duram mais de três anos. A falta de clareza sobre a possibilidade de renovação dos apoios financeiros é outro desafio. Cerca de 10% das oportunidades não apresentam tempo pré-estabelecido ou afirmam ser variável, indicando uma necessidade de maior transparência e previsibilidade nos apoios oferecidos.

#### 4.5 Transparência e Clareza nos Critérios de Seleção

A análise aponta fragilidades na transparência das oportunidades de financiamento: 25% não informam previamente os valores investidos e 28% não deixam claro o tempo de apoio, o que dificulta o planejamento das OSCs. Também há pouca clareza na distinção entre critérios de elegibilidade e de avaliação. Por outro lado, destacam-se a valorização da articulação em rede e do efeito multiplicador dos projetos, além da diversidade regional como critério relevante de seleção. Conforme tabela 8.

Tabela 8: Critérios exigidos

<b>Critérios mais frequentes</b>	<b>Contagem</b>
<b>Adequação do orçamento</b>	<b>17</b>
<b>Articulação em rede</b>	<b>15</b>
<b>Propostas inovadoras</b>	<b>15</b>
<b>Foco em defesa de direitos</b>	<b>14</b>
Vínculos com as comunidades afetadas	14
Capacidade técnica e operacional	14
Potencial transformador	14
Diversidade regional	12
Viabilidade técnica e financeira	11
Ação coletiva ou trabalho em rede	9
Sustentabilidade e continuidade	9
Adequação ao tema do edital	9
Eixos temáticos prioritários	8
Participação comunitária	7
Enfrentamento ao racismo, violências de gênero, direitos socioambientais	6
Liderança por grupos afetados	6
Efeito multiplicador	6
Histórico e trajetória de atuação	6
Influência e monitoramento de políticas públicas	5
Inclusão social e interseccionalidade	4
Criatividade metodológica	3

Fonte: os autores

## 4.6 Apoios Complementares

Além dos recursos financeiros, muitas oportunidades oferecem apoios complementares, como formações e mentorias. Entre as oportunidades que afirmam renovar o apoio financeiro, 77% também oferecem outros tipos de apoios, evidenciando uma abordagem holística para o desenvolvimento institucional. Essa combinação de recursos financeiros e técnicos é fundamental para fortalecer as capacidades das OSCs e promover uma mudança institucional duradoura.

## 5. Discussão

### 5.1 Principais Achados

Este estudo oferece uma visão abrangente sobre as ofertas de apoio ao desenvolvimento institucional das Organizações da Sociedade Civil no Brasil, com foco em jornadas formativas e oportunidades de recursos financeiros. A seguir, destacamos os principais achados e suas implicações para o campo.

1. **Predominância de Capacitações Técnicas:** As jornadas formativas concentram-se principalmente em capacitações técnicas organizacionais. Isso reflete uma ênfase na eficiência operacional e na sustentabilidade financeira das OSCs, mas aponta para uma lacuna em temas políticos e culturais que também são essenciais para uma nova institucionalidade e desenvolvimento.

Ao analisarmos as temáticas oferecidas, notamos que elas espelham algumas das principais dores das OSCs. Parte das ofertas são criadas e nomeadas conforme percepção da possibilidade de rentabilização ou do potencial de engajamento dos participantes.

Porém, indagamos quais temas relevantes ficam de fora, inclusive por não haver necessariamente percepção do campo sobre isso. Entre eles, está como construir um plano de desenvolvimento institucional, que, pela experiência prática da Conjunta, é algo ainda raro entre OSCs brasileiras.

2. **Direitos Humanos e Justiça Social:** os temas de direitos humanos e justiça social são amplamente presentes nas oportunidades de financiamento, eles aparecem de forma limitada nas jornadas formativas. Apesar de o mapeamento ser uma amostra não aleatória e que pode conter vieses (ex.

fontes de consulta, experiência de profissionais participantes, viés temporal do período em que o recorte foi realizado etc.), os achados anteriores direcionam para uma provável aproximação entre filantropia comunitária e de justiça social e DI quando comparados a outras formas (ex. investimento social privado e filantropia empresarial).

Ponderamos, assim, que essa ênfase em organizações de justiça social e direitos humanos tende a refletir o perfil de quem financia DI no país - e não necessariamente espelha a filantropia tradicional ou historicamente predominante.

Essa hipótese é corroborada em outro estudo (REDE COMUÁ, 2023) que também parte de um mapeamento, no caso, de organizações financiadoras da filantropia comunitária e de justiça social. Realizado pela Rede Comuá em 2023, o levantamento aponta que 74% das organizações mapeadas doam para o fortalecimento institucional de OSCs, coletivos e movimentos sociais, por exemplo.

3. Modalidade Virtual Dominante: A maioria das jornadas formativas é oferecida na modalidade virtual, o que permite uma abrangência nacional e, em alguns casos, internacional. No entanto, a predominância do formato virtual levanta questões sobre a real democratização do acesso ao conhecimento, especialmente em regiões com baixa conectividade.

A TIC Domicílios, do NIC.br (2025), mostrou que a maioria (58%) da população brasileira usuária de internet declarou utilizar apenas o telefone celular para acessá-la (na área rural esse percentual é de 77% e a proporção também é superior para mulheres e pessoas autodeclaradas pretas), enquanto 41% a utilizam tanto por telefone celular como pelo computador.

No Brasil, 60% das pessoas que possuem telefone celular utilizam um plano pré-pago (75% se considerarmos apenas as classes D e E).

Apenas 1 em cada 5 brasileiros têm condições satisfatórias de conectividade à internet, ainda segundo estudo do NIC.br, sendo que o Norte e o Nordeste têm as piores condições de conectividade significativa - e Sul e Sudeste, as melhores.

Nesse cenário, é importante refletir se o formato virtual de fato democratiza o acesso ao conhecimento ou se pode reforçar desigualdades, considerando limitações de conectividade, condições físicas para estudo e o próprio

perfil presencial do setor. Também é necessário questionar quando o formato presencial se faz mais adequado e se as ofertas levam em conta as desigualdades digitais existentes no Brasil.

4. Gratuidade e Bolsas: Três em cada quatro jornadas formativas são gratuitas, mas apenas uma pequena fração oferece bolsas, e destas, poucas apresentam critérios de diversidade. Isso aponta para uma necessidade de maior equidade e transparência nas ofertas de capacitação, garantindo que um público mais diversificado possa se beneficiar dessas oportunidades.

5. Diversidade Geográfica: Embora muitas jornadas formativas não restrinjam a localidade dos participantes, há poucas iniciativas com políticas afirmativas de diversidade geográfica. Apenas 2% das jornadas possuem tais políticas, indicando uma área que necessita de maior atenção para garantir que OSCs de todas as regiões do Brasil tenham acesso igualitário às oportunidades de capacitação.

6. Recursos Financeiros Flexíveis: A maioria das oportunidades de financiamento oferece recursos flexíveis, permitindo que as OSCs escolham como utilizá-los de acordo com suas necessidades. No entanto, a duração limitada dos apoios, com quase 40% das oportunidades durando apenas 12 meses, pode comprometer a sustentabilidade a longo prazo das OSCs.

7. Concentração Regional dos Financiadores: Há uma nítida concentração de financiadoras na região Sudeste, que abriga 62% das entidades mapeadas. Essa concentração pode refletir desigualdades regionais no acesso a recursos, destacando a necessidade de políticas que promovam uma distribuição mais equitativa dos financiamentos em todo o país.

Apesar de possíveis vieses de amostra (não aleatória e não exaustiva, utilizando-se de fontes com maior aderência entre institutos, fundações e OSCs), o estudo mapeou que apenas 2% das oportunidades de apoio ao DI identificadas foram declaradas abertamente por empresas. Por outro lado, das 137 organizações respondentes do Censo GIFE 2022, cerca de 71% (97) declararam apoiar organizações terceiras e, destas, aproximadamente 45% (44) informaram destinar recursos especificamente para apoio institucional a OSCs (GIFE, 2023).

O levantamento também evidencia que o conceito de DI ainda é diverso e em disputa, assumindo diferentes sentidos, da eficiência na gestão à incidência

política e à redução de desigualdades. Ao adotar o termo “desenvolvimento institucional”, a Conjunta reconhece essas tensões e busca contribuir para uma compreensão mais ampla e não linear do processo, entendendo-o como fortalecimento contínuo, contextual e plural das organizações da sociedade civil.

Este estudo, que também almeja contribuir para aprofundar essas discussões e inspirar mais agentes de mudança social no apoio a organizações da sociedade civil, está inserido no bojo de tais contradições. Ao adotar e nomear termos-chave e ao partir de um processo que envolve notadamente profissionais de determinados setores (ex. filantropia), regiões (Sudeste) e marcadores identitários específicos (ex. pouca diversidade racial), partimos de limitações importantes, ainda que haja um esforço de reflexão crítica e busca ativa por colaboração.

Reconhecemos que todo estudo carrega os paradigmas do contexto de onde parte. Ao considerar a forte concentração no Sudeste, assim como no próprio campo filantrópico, surge a reflexão sobre quais visões de mundo estão sendo priorizadas, que vozes e contextos podem estar ficando de fora e como financiadores podem ampliar suas perspectivas para fortalecer, de forma mais plural e equitativa, a sociedade civil no país.

8. Falta de Transparência: Observou-se uma falta de transparência significativa nas informações sobre valores dos investimentos e critérios de seleção. Essa opacidade pode dificultar o planejamento das OSCs e limitar o acesso a recursos essenciais.

## **5.2 Limitações do Estudo**

Embora conduzido com rigor metodológico, o estudo apresenta algumas limitações: o mapeamento não foi exaustivo; a amostra é não aleatória e pode refletir vieses das fontes e do período analisado; há variação na clareza e detalhamento das informações disponíveis; e a diversidade de formatos e terminologias dificulta comparações diretas entre as iniciativas. Esses fatores podem limitar a generalização e a identificação de padrões mais amplos no campo.

### 5.3 Sugestões para Pesquisas Futuras

Para aprofundar o conhecimento sobre o Desenvolvimento Institucional das OSCs no Brasil, recomenda-se: realizar estudos longitudinais para avaliar impactos no longo prazo; analisar desigualdades regionais no acesso e nos resultados; adotar abordagens qualitativas que explorem experiências das organizações; promover comparações internacionais, especialmente na América Latina; investigar com mais profundidade diversidade e inclusão nas ofertas; e estudar o papel das parcerias entre financiadores e OSCs na sustentabilidade das iniciativas.

## 6. Considerações finais

Este estudo oferece um retrato inicial das ofertas de apoio ao desenvolvimento institucional das OSCs no Brasil, contemplando tanto as jornadas formativas quanto as oportunidades de recursos financeiros. Seu propósito é contribuir para um campo mais colaborativo e estratégico, no qual financiadores, OSCs e demais atores possam atuar de forma mais articulada no fortalecimento da sociedade civil e na promoção da transformação social no país.

Mais do que um diagnóstico pontual, o estudo busca apoiar decisões mais informadas e incentivar práticas mais efetivas e colaborativas. Trata-se também de um esforço contínuo de monitoramento: a partir de 2024, a Conjunta adotou uma nova metodologia de mapeamento e, em 2025, publicou um novo estudo disponível em [www.conjunta.org](http://www.conjunta.org). Com a padronização dos períodos de coleta e análise, a expectativa é possibilitar comparações mais consistentes ao longo do tempo, consolidando uma série histórica sobre o ecossistema de apoio ao Desenvolvimento Institucional no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Rodrigo . O impacto da COVID-19 sobre as Organizações Brasileiras. São Paulo, 2020. Disponível em <https://mobilizaconsultoria.com.br/o-impacto-da-covid-19-sobre-as-oscs-brasileiras>. Acesso em: 13.jul.24.

ARMANI, Domingos. Desenvolvimento institucional: mapeando o conceito. Mimeo, 1997. Disponível em: <https://www.domingosarmani.com/publicacoes/1>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ARMANI, Domingos. O Desenvolvimento Institucional Como Condição De Sustentabilidade Das Ongs No Brasil. 1998. Disponível em: <https://www.domingosarmani.com/publicacoes/11>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ARMANI, Domingos; FELIX, Cristiane; QUEIROZ, Nataly (orgs.). Desenvolvimento institucional: marcos e marcas do apoio às OSCs do fundo de transição da F. Oak no Brasil: sistematização da experiência da equipe DI entre 2020 - 2024. Porto Alegre, RS: Ed. dos Autores, 2024. Disponível em: [https://c66616cf-439f-453e-8598-b47f5dc223e0.usrfiles.com/ugd/c66616\\_ed4174e344914f4892e413647b2c38fc.pdf](https://c66616cf-439f-453e-8598-b47f5dc223e0.usrfiles.com/ugd/c66616_ed4174e344914f4892e413647b2c38fc.pdf). Acesso em: 27 jun. 2024.

GRUPO DE ESTUDOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). “Censo GIFE 2022-2023.” Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2022-2023>. Acesso em 26.jun.2024.

LINS, Tiana Vilar. O círculo de inanição das organizações da sociedade civil (The Nonprofit Starvation Cycle): pesquisa exploratória sobre a existência do ciclo no Brasil. Dissertação de Mestrado Profissional. São Paulo, SP. 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/f5f6f84b-69fb-4ff9-9e72-3d2dc9c7fd2d>. Acesso em 1.jul.2024.

MENDONÇA, Patricia ; CARDOSO, Leticia ; AOQUI, C. Philanthropy During COVID-19 Emergency: Towards a Postcolonial Perspective?. In: Kees Biekart; Tiina Kontinen; Marianne Millstein. (Org.). Civil Society Responses to Changing Civic Spaces. 1ed.Cham: Palgrave Macmillan, 2023, v. 1, p. 75-95.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. TIC Domicílios 2024: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2025. PDF.

PLATAFORMA CONJUNTA. Desenvolvimento Institucional de OSCs. <https://conjunta.org/tema/desenvolvimento-institucional-de-oscs/>

REDE COMUÁ. Filantropia que Transforma: Mapeamento de organizações independentes doadoras para sociedade civil nas áreas de justiça socioambiental e desenvolvimento comunitário no Brasil. 2023. Disponível em: [https://redecomua.org.br/wp-content/uploads/2023/09/REDE-COMUA\\_Filantropia-que-transforma.pdf](https://redecomua.org.br/wp-content/uploads/2023/09/REDE-COMUA_Filantropia-que-transforma.pdf). Acesso em: 13 jun. 2024.

Este estudo foi revisado por um comitê voluntário representado por:

Agnes Santos – Phomenta (SP)  
Aletea Rufino e Cristina da Silva - Fundação André e Lucia Maggi (FALM)  
Cris Chiófaló - Pacto (SP)  
Daniela Weiers e Silvia Morais - Synergos (SP)  
Domingos Armani - Consultoria (RS)  
Eder Sá Alves Campos – Fundação Dom Cabral (MG)  
Gabriela Brettas - Move Social (SP)  
Gabriele Reis – Fundação FEAC (SP)  
Gabriel Cardoso - Instituto Sabin  
Gustavo Bernardino – Gife (SP)  
Sophia Maggi Góes - Instituto ACP (SP)  
Luiza Serpa e Marcello Stella - Instituto Phi (RJ)



# CONECTANDO OS EIXOS

## CONECTANDO OS EIXOS: CAPACIDADES SÓCIO-ESTATAIS COMO SUPORTE NA SUSTENTAÇÃO DE RELAÇÕES OSCS, PODER PÚBLICO E ISP

Patricia Maria E. Mendonça

Os capítulos reunidos neste livro oferecem um panorama plural e analiticamente rico sobre as transformações recentes nas relações entre as OSCs, e o poder público e o investimento social privado.

Os trabalhos desta coletânea reúnem muitos relatos e considerações sobre a importância das OSCs no país, em especial sua contribuição para a execução de políticas públicas, de forma focalizada e articulada com os territórios. Em áreas como assistência social, habitação, cultura e desenvolvimento territorial, essas organizações desempenham papel relevante na implementação de serviços, na mobilização de recursos e na aproximação das políticas públicas às realidades locais. Ao mesmo tempo, revelam que essas relações são atravessadas por tensões institucionais, assimetrias de poder e desafios na coordenação e na execução das parcerias. Estes desafios se manifestam tanto no plano normativo quanto nas práticas concretas de gestão.

Um primeiro conjunto de contribuições do livro diz respeito à consolidação de um novo ambiente institucional para as parcerias, especialmente a partir do MROSC. A literatura apresentada mostra que esse marco regulatório representou um esforço de institucionalização das relações entre Estado e sociedade civil, ao estabelecer regras mais claras para seleção, execução, monitoramento e prestação de contas das parcerias (Carvalho, nesta coletânea), buscando trazer mais uniformização para as parcerias. No entanto, o MROSC ainda convive com outros modelos, como mostram, Viotto, Quintino & Menezes (nesta coletânea). Na prática, coexistem diferentes regimes jurídicos (convênios, contratos de gestão, termos de parceria etc.), o que gera dúvidas e dificuldades operacionais para gestores e OSCs.

Há também uma crescente preocupação com a destinação de emendas parlamentares, em todos os níveis de governo, para OSCs. Esta modalidade alocativa, tem dispensa de chamamento público, um dos dispositivos do MROSC. Quando há chamamento público há várias etapas internas

a serem seguidas, e apropriada elaboração do edital, já traz critérios de apuração de resultados, e definição clara do objeto. Ao passo que, quando selecionadas via emendas, as OSCs, muitas vezes sem experiência com a administração pública, apresentam seus planos de trabalho e objetos. Brito (nesta coletânea) ao analisar um conjunto de emendas destinadas à OSCs pelo governo estadual paulista, chama a atenção para sua concentração em poucas OSCs, e ausência de critérios de promoção da equidade na alocação. Balbin et al. (nesta coletânea), mostram que quando inseridas em programas estruturados, as OSCs podem ajudar a superar desigualdades. O capítulo deles chama ainda atenção para a necessidade de melhor estruturar dados sobre parcerias com OSCs, demonstrando um número importante da sua participação na política de habitação.

Os estudos também evidenciam que a existência do marco legal não é suficiente para garantir sua efetividade. É nesta direção que Carvalho (nesta coletânea), destacando a política de assistência social no município de São Paulo, nos mostra que a implementação de um novo regime jurídico depende da capacidade das instituições públicas de traduzir normas em práticas administrativas. Isso envolve a criação de rotinas organizacionais, instrumentos de gestão, sistemas de informação e equipes técnicas capazes de operar os novos procedimentos previstos na legislação. Em muitos contextos, especialmente no nível municipal, persistem limitações relacionadas à capacidade administrativa, à rotatividade de servidores e à ausência de estruturas especializadas para a gestão de parcerias, o que dificulta a aplicação consistente das regras previstas no marco regulatório.

Isto se alinha ao que está sendo investigado no âmbito do projeto “Capacidades Estatais para a Implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Parcerias entre OSCs e a Gestão Pública”. As capacidades referem-se às habilidades, recursos e competências que indivíduos, organizações ou sistemas possuem para realizar determinadas funções, atingir objetivos e produzir resultados.

A literatura usa o conceito para explicar por que alguns governos, organizações ou redes conseguem implementar políticas e colaborar de forma eficaz enquanto outros não conseguem (Garzely, 2010; Lazzarini et al., 2020; Silva & Valadão Jr, 2022; Wu, Ramesh & Howlett, 2015).

A produção acadêmica brasileira sobre o MROSC tem se concentrado na

análise da pertinência dos principais dispositivos criados pela Lei 13.019/2014, os diferentes arranjos de atores que participam na sua implementação local. Muito pouco se tem adentrado na execução e gestão das parcerias, verificando quais capacidades dão sustentação às interações e à ação conjunta nas parcerias (Mendonça et al., 2025).

No entanto, a literatura sobre capacidades concentra sua atenção no Estado e nas organizações públicas. Argumentamos aqui que as capacidades para sustentar as parcerias não são apenas estatais, mas sócio-estatais. A implementação do MROSC depende da capacidade das organizações públicas e das próprias OSCs de traduzir as normas em rotinas administrativas, em instrumentos de gestão e em práticas colaborativas (Carvalho, nesta coletânea).

Estes pontos se conectam à discussão apresentada no segundo bloco desta coletânea, que destaca as relações entre o instrumento social privado e o financiamento e a construção da sustentabilidade organizacional das OSCs.

O campo do financiamento privado vem se transformando nas últimas décadas, com maior institucionalização, profissionalização e adoção de instrumentos de monitoramento e avaliação. Como nos mostra Stella (nesta coletânea), este campo se estruturou fortemente em intermediários que conectaram conhecimentos e práticas internacionais, com os atores do ISP brasileiro. No entanto, não houve a institucionalização de uma agenda de conhecimento do ISP e filantropia nas universidades brasileiras.

Dessa forma os ISP por vezes tem dificuldade de se conectar a desafios da realidade brasileira, em especial aos relacionados às desigualdades sociais. Persistem quadros como a concentração territorial de recursos, as barreiras de acesso enfrentadas por organizações periféricas e a predominância de estratégias próprias de execução de projetos por parte de fundações e institutos financiadores (destacados nos capítulos de Torres et al. e de Kunrath Silva). Isto limita o alcance do ISP no seu potencial de contribuir com a construção e aperfeiçoamento de capacidades sócio-estatais, uma vez que, assim, como o poder público, o ISP também reconhece as OSCs como atores fundamentais na provisão de bens públicos e na promoção de direitos.

O trabalho de Trivelli et al. (nesta coletânea) destaca um crescente, mas ainda restrito, interesse do ISP no apoio ao desenvolvimento institucional das OSCs, sendo que a maior parte das iniciativas prioriza a capacitação técnica, com menor atenção a dimensões políticas e estruturais do fortalecimento da sociedade civil. Além de aspectos como gestão financeira, capacidade de monitoramento e avaliação, profissionalização administrativa, a liderança e a articulação em redes são elementos centrais para que as organizações possam dialogar com o Estado, acessar recursos e participar de processos de coprodução de políticas públicas.

Nesse sentido, as evidências reunidas ao longo do livro reforçam um ponto central: o funcionamento das parcerias entre Estado e OSCs não pode ser compreendido apenas a partir de marcos legais ou arranjos institucionais formais. Ele depende de um conjunto mais amplo de capacidades distribuídas entre diferentes níveis e atores envolvidos nas políticas públicas.

O campo das relações entre Estado, filantropia e sociedade civil no Brasil passa por um processo de institucionalização ainda incompleto. As duas formas de apoio às OSCs enfrentam desafios estruturais, como capacidades institucionais limitadas, desigualdades no acesso a recursos e tensões históricas entre diferentes projetos políticos presentes na sociedade civil. Esperamos que com os resultados desta coleção, a facilitação das relações entre o poder público e o ISP com as OSCs, possa se direcionar mais à construção destas capacidades. E que os pontos aqui levantados possam inspirar futuras pesquisas.

## REFERÊNCIAS

GAZLEY, Beth. Linking collaborative capacity to performance measurement in government–nonprofit partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, v. 39, n. 4, p. 653–673, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1177/0899764009360823>.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: ENAP, 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7813>. Acesso em: 16 mar. 2026.

LAZZARINI, Sérgio G.; PONGELUPPE, Leandro S.; ITO, Nobuiki C.; OLIVEIRA,

Felipe M.; OVANESSOFF, Alexander. Public capacity, plural forms of collaboration, and the performance of public initiatives: a configurational approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 30, n. 4, p. 579–595, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa007>.

MENDONÇA, Patricia Maria Emerenciano de; HOLANDA, Bruno de Moraes; NEVES, Luiza V.; MACHADO, João Victor F. Uma década do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e as parcerias no Brasil: revisão do escopo dos trabalhos publicados entre 2014–2023. *Revista do Serviço Público*, v. 76, n. 1, p. 127–148, 2025. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v76i1.11131>.

SILVA, Roseane Grossi; VALADÃO JÚNIOR, Valdir Machado. Capacidades estatais municipais: proposta para uma agenda de pesquisa e percurso metodológico. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351572930013>. Acesso em: 16 mar. 2026.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.

## **SOBRE OS AUTORES**

### **Aline Viotto - [aline@vmca.adv.br](mailto:aline@vmca.adv.br)**

Graduada e mestre em direito econômico pela Universidade de São Paulo. Foi Coordenadora de Advocacy do GIFE e atuou na administração pública em São Paulo. Atualmente, é a sócia responsável pela área de Terceiro Setor e Negócios de Impacto do VMCA Advogados.

### **Amanda Magalhães - [castelob.arq@gmail.com](mailto:castelob.arq@gmail.com)**

Arquiteta e urbanista, mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atua como assistente de pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e dedica-se a estudos sobre desigualdades de gênero, raça e classe no território, a partir de uma perspectiva interseccional.

### **Andressa Messa Trivelli - [at@canalsabiar.com.br](mailto:at@canalsabiar.com.br)**

Mestre em administração (FGV-EAESP), cofundadora do Canal Sabiar, da Philantropics e da Rede Tekoha. Atua desde 2003 no fortalecimento de organizações da sociedade civil. É consultora, pesquisadora e facilitadora em desenvolvimento institucional, gestão de projetos e uso de tecnologias no campo social. Já atuou junto com organizações como IDIS, Aliança Empreendedora, Instituto C&A, ICE e BID.

### **Bruna de Moraes Holanda - [holandabm11@gmail.com](mailto:holandabm11@gmail.com)**

Pesquisadora em Administração Pública e Governo, atualmente pós-doutoranda no CEAPG/FGV. É doutora pela FGV, com distinção e menção honrosa (2025), mestre e bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela USP, com bolsas CAPES/FAPESP, e pesquisadora visitante Fulbright na University at Albany (SUNY). Atua em pesquisas sobre sociedade civil, filantropia, investimento social privado (ISP), relações Estado-OSCs, governança colaborativa e coprodução, com métodos qualitativos. Participa de grupos como o GEPI/USP, atua como Social Media Editor da Voluntas e como assistente editorial/gestora de projeto da GVCasos

### **Camila Stefanelli Meireles - [camila@conjunta.org](mailto:camila@conjunta.org)**

Coordenadora executiva da Plataforma Conjunta, é graduada em marketing e comunicação e pós-graduada em administração pela FGV. Atua há mais de 15 anos no Terceiro Setor, com experiência na coordenação de instituto empresarial, área de responsabilidade social corporativa e gestão em organizações da sociedade civil. Voluntariamente, assessora organizações em processos de desenvolvimento institucional.

### **Cássio Aoqui - [cassio@aoqui.com.br](mailto:cassio@aoqui.com.br)**

Consultor e pesquisador em filantropia, investimento social privado, sociedade civil e desenvolvimento institucional. Doutor em Mudança Social e Participação Política pela USP, foi jornalista da Folha de S.Paulo e hoje articula prática, pesquisa e formação em temas ligados à mudança social. Integrou a equipe da Secretaria-Geral da Presidência da República no processo que contribuiu para a construção do MROSC, posteriormente consolidado na Lei 13.019/2014. É cofundador da ponteAponte, do coletivo Labô e da Rede Rizomática, autor do canal Spray de Pimenta e cocriador do SabIAr, iniciativa dedicada à IA no campo social.

### **Cleandro Krause - [cleandro.krause@ipea.gov.br](mailto:cleandro.krause@ipea.gov.br)**

Arquiteto e urbanista, mestre e doutor em planejamento urbano e regional. É técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada desde 2009, desenvolvendo pesquisas e assessoramento governamental nas áreas de habitação, assentamentos precários, planejamento urbano e avaliação de políticas públicas.

### **Cristine Santiago - [cristine.santiago@ipea.gov.br](mailto:cristine.santiago@ipea.gov.br)**

Doutora em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e especialista em saneamento e saúde ambiental pela Universidade Federal de Goiás. Atualmente é pesquisadora PIPA no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pós-doutoranda na UFSCar. Tem experiência nas áreas de políticas públicas ambientais, urbanas e articulação de políticas intersetoriais.

## **Eduardo Brasileiro - [eduardo.brasileiro@presidencia.gov.br](mailto:eduardo.brasileiro@presidencia.gov.br)**

Educador e sociólogo. Doutorando e Mestre em Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Bacharel em Sociologia e Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Atualmente está a frente da Diretoria de Parcerias com a Sociedade Civil da Secretaria Geral da Presidência da República e Presidente do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (Confoco) pelo Governo

## **Erika Sanchez Saez - [erika@institutoacp.org.br](mailto:erika@institutoacp.org.br)**

Diretora Executiva do Instituto ACP, cofundadora da Plataforma Conjunta, pós graduada em Globalização e Governabilidade Mundial e mestre em Cooperação e Desenvolvimento.

Gelson Henrique da Silva [gelson@iniciativapipa.org](mailto:gelson@iniciativapipa.org)

Mestre em Políticas Públicas pelo PPFH/UERJ, Sociólogo (UFRRJ) e Diretor Executivo da Iniciativa PIPA. Atuação: articulação institucional, gestão de projetos, captação de recursos e periferias.

## **Guilherme Formicki - [guilherme.formicki@gmail.com](mailto:guilherme.formicki@gmail.com)**

Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e pesquisador PIPA do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Columbia, graduou-se em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Trabalhou com políticas de urbanização de favelas em São Paulo, auxiliando na implementação de projetos em 7 assentamentos.

### **Igor Ribeiro Ferrer - [ferrer.igor@gmail.com](mailto:ferrer.igor@gmail.com)**

Foi Diretor de Parcerias com a Sociedade Civil, da Secretaria-Geral da Presidência da República - SGPR - entre 2023 e 2025. Atua na articulação entre Estado, OSCs e movimentos sociais, com foco no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), políticas de fomento e colaboração, e participação social. Possui experiência nacional e internacional em incidência política, cooperação institucional e advocacy em direitos sociais e econômicos, incluindo atuação junto ao Sistema ONU e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos

### **Joice Godoi Garcia - [joicegodoigarcia@gmail.com](mailto:joicegodoigarcia@gmail.com)**

Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela USP, doutora em Administração Pública e Governo pela FGV, coidealizadora da Comunidade SimbiOsc e da Plataforma Conjunta. Atua com investimento social privado e desenvolvimento institucional de OSCs.

### **Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes - [lais@sbsa.com.br](mailto:lais@sbsa.com.br)**

Laís de Figueirêdo Lopes. Doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela PUC/SP. Conselheira Seccional e Presidente da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP. Vice-Presidente do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República, representando o Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC/SP.

### **Laura Arantes Quintino - [laura@vmca.adv.br](mailto:laura@vmca.adv.br)**

Advogada no escritório VMCA na área de Terceiro Setor e Negócios de Impacto, bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da USP e pós-graduada em Direito Administrativo na PUC-SP. Foi secretária-executiva do Fundo Sempre Sanfran, fundo de endowment de ex-alunos da Faculdade de Direito da USP.

### **Laryssa de Menezes - laryssa@vmca.adv.br**

Advogada na área de Terceiro Setor e Negócios de Impacto do VMCA Advogados, Mestre em Direitos Humanos e Bacharel em Direito, ambos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

### **Letícia Mendes Pereira - leticia@iniciativapipa.org**

Graduada em Ciências Sociais pela UFRRJ, mestra e doutoranda em Demografia pela UNICAMP, consultora em Análise de Dados e Assessora de Pesquisa pela Iniciativa PIPA. Atuação: saúde sexual e reprodutiva, adolescência e juventude, curso de vida, educação, América Latina e Caribe e periferias.

### **Marcelle Decothe da Silva - marcelle@iniciativapipa.org**

Mestre em Políticas Públicas e em Direitos Humanos pelo PPDH/UFRJ, Diretora de Estratégia e Sustentabilidade da Iniciativa PIPA e co-fundadora da Narra. Atuação: gestão pública, captação de recursos e produção de campanhas eleitorais para mandatos legislativos.

### **Marcello Giovanni Pocai Stella - marcello.stella1@gmail.com**

Cientista Social, mestre e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), com estágios de mestrado e doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS-Paris). Pesquisador de pós-doutorado no International Postdoctoral Program do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

### **Michele Rocha - mrocha@ihumanize.org**

Contadora graduada na UnB e tem pós-graduação em controladoria, auditoria e gestão pública. Atua na gestão de organizações do terceiro setor. Engajada para que organizações e indivíduos busquem impacto e transformação social.

**Nathalia Farah Marcondes Machado -  
nathalia.farah@torrescontabilidade.org**

Advogada com atuação no terceiro setor, especialista em Gestão e Elaboração de Projetos Sociais pelo NEATS/PUC SP e em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela PUC/RS, além de Multiplicadora do Curso Gestão de Parcerias da Secretaria Geral da Presidência da República e membra da Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP.

**Nildamara Theodoro Torres - nildamara@iniciativapipa.org**

Graduada e mestra em Ciências Sociais pela UFRRJ, doutora em Ciências Sociais pelo PPCIS/UERJ, pesquisadora do CORRE (UFRRJ) e do Distúrbio (UERJ). Coordenadora de Pesquisa da Iniciativa PIPA. Atuação: Antropologia urbana, conflitos socioambientais, situação de rua, periferias e circulação.

**Patricia Kunrath Silva patricia@gife.org.br**

Coordenadora de Conhecimento no Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE). Membro do Comitê Coordenador do Movimento por uma Cultura de Doação (MCD). Doutora e Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio de Doutorado na Universidade da Califórnia Irvine. Graduada em Comunicação Social. Tem experiência em docência acadêmica, em atuação e em pesquisa no terceiro setor com foco em filantropia, investimento social privado e cultura de doação no Brasil e nos Estados Unidos.

## **Patrícia Maria Emerenciano de Mendonça [pmendonca@usp.br](mailto:pmendonca@usp.br)**

Livre-Docente na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e mestre pela London School of Economics and Political Science (LSE), realizou pós-doutorado na University of Essex (Reino Unido) e na UDESC. Sua produção acadêmica concentra-se nas relações entre Estado e sociedade civil, com ênfase em parcerias para implementação de políticas públicas, capacidades estatais, governança colaborativa, coprodução. Tem ampla atuação em pesquisas sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), investimento social privado, filantropia e modelos intersetoriais de gestão pública.

## **Pedro Aguerre - [pjhughes@pucsp.br](mailto:pjhughes@pucsp.br)**

Cientista Social, com experiência em docência e pesquisa. Doutorado em Ciências Sociais/Política (Tese: “Periferia: um estudo sobre segregação socioespacial na cidade de São Paulo”, 2003), Mestrado em Ciências Sociais/Sociologia Política (1996) e Graduado em Ciências Sociais (1988), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Assistente Doutor da FEA/PUC-SP. Coordeno o Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS/PUC-SP). Desenvolvo projetos e atividades de formação em temas como terceiro setor, economia solidária, envelhecimento, desigualdades sociais, diversidade, equidade e inclusão (DE&I), cidadania e direitos humanos. Integro desde 2019 a coordenação acadêmica do Fórum de combate ao Racismo e do Evento Afropresença, do Ministério Público do Trabalho (MPT) e participo do Coletivo Envelhecer e da Escola de Fé e Política Waldemar Rossi.

## **Raíssa Cainã do Amaral Brito - [raissa.brito@alumni.usp.br](mailto:raissa.brito@alumni.usp.br)**

Mestranda em Políticas Públicas pelo Insper e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela USP. Possui experiência na administração pública municipal de São Paulo, com atuação em planejamento orçamentário, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Desenvolve pesquisa na área de financiamento público, com ênfase em emendas parlamentares, organizações da sociedade civil e equidade na alocação de recursos

### **Renato Balbim - [renato.balbim@ipea.gov.br](mailto:renato.balbim@ipea.gov.br)**


Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo, com pós-doutorado pela University of California Irvine e especialização em Políticas Públicas Urbanas na École Nationale d'Administration. Foi pesquisador do Institut Français d'Urbanisme – Paris. Atuou como coordenador de reabilitação urbana e diretor de planejamento urbano no Ministério das Cidades. É técnico de planejamento e pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde desenvolve pesquisas sobre informalidade, diplomacia das cidades, assistência técnica para habitação de interesse social, saúde do habitat e vulnerabilidade social e ambiental.

### **Roberto Sanches Padula - [rpadula@pucsp.br](mailto:rpadula@pucsp.br)**

Doutor em Tecnologia e Mestre em Administração pela PUC-SP e é graduado em Engenharia Mecânica pela FEI. É pesquisador e professor no curso de Administração na PUC-SP. Coordena cursos de especialização e de extensão na PUC-SP voltados à gestão do terceiro setor. É coordenador do NEATS Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC-SP.

### **Thyago Augusto de Carvalho - [thyagoaca@gmail.com](mailto:thyagoaca@gmail.com)**

Mestre e doutorando em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Assistente Social com experiência no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com atuação na administração pública municipal de São Paulo nas áreas de planejamento, gestão de parcerias e controle social. Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (NEPSAS).



Edições EACH  
2026