

Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Brasil

**Gonçalves Pereira, Alexsander
de Souza Cabral, Eloisa Helena
de Castro Alcântara, Valderi**

Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Brasil
Administração Pública e Gestão Social, vol. 15, núm. 3, 2023
Universidade Federal de Viçosa

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351575316015>

Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Brasil

Public Sphere and Regulatory Mark of Civil Society Organizations in Brazil

Esfera Pública y Marco Normativo para las Organizaciones de la Sociedad Civil en Brasil

Alexsander Gonçalves Pereira

Universidade Federal de Lavras (UFLA) / Prefeitura

Municipal de Nepomuceno, Brasil

alexanderadvocacia@yahoo.com.br

Eloisa Helena de Souza Cabral

Centro de Estudos de Pessoal do Departamento de

Educação do Exército Brasileiro, Brasil

elocabral@uol.com.br

Valderí de Castro Alcântara

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil

valderidecastroalcantara@gmail.com

Recepción: 11 Febrero 2022

Aprobación: 13 Febrero 2022

Publicación: 24 Agosto 2023



Acceso abierto diamante

Resumo

Objetivo da pesquisa: A estrutura argumentativa utilizada no processo de elaboração do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a Lei Federal n. 13.019, de 2014, é analisada ao longo dos últimos 22 anos.

Enquadramento teórico: A categoria “esfera pública” é mobilizada no âmbito da democracia deliberativa e da legitimidade das normas, a partir de Jürgen Habermas e comentadores.

Metodologia: O estudo é teórico-empírico, do tipo exploratório, e de natureza qualitativa. Os dados foram levantados por pesquisa documental nos meios: Plataforma por um Novo MROSC, projetos de leis, medidas provisórias, relatórios de comissões parlamentares, vídeos de audiências públicas, notícias de jornais e outros. Para a análise, foram formuladas categorias, a saber: valorização das Organizações da Sociedade Civil (OSC); transparência na aplicação dos recursos públicos; segurança jurídica e efetividade nas parcerias.

Resultados: Foram identificados os elementos da teoria da esfera pública habermasiana e do modelo de deliberação no caso de organizações e atores da sociedade civil. Registrou-se o debate em mídias contemporâneas, informais e formais, exclusivas, ou especialmente construídas, como a Plataforma por um Novo MROSC, ou já estabelecidas, como Youtube, Facebook, associadas a arenas, como audiências públicas institucionais, seminários e reuniões.

Originalidade: O artigo inova ao descrever e compreender a estrutura argumentativa apresentada no processo de elaboração do MROSC, a Lei Federal n. 13.019 de 2014, analisada ao longo dos últimos 22 anos. Além disso, demonstra que a democracia deliberativa é um instrumento de transformação social, protagonizado pela sociedade civil, em virtude da abertura de canais públicos de diálogo.

Contribuições teóricas e práticas: O exame das manifestações contribui para o entendimento de questões relevantes na aplicação da lei e aponta que a deliberação, valendo-se dos mecanismos de publicização, é, além de instrumento de mudança e comunicação da sociedade civil, um sugestivo campo de aprendizado para a implementação do MROSC.

Palavras-chave: Deliberação, Organizações da Sociedade Civil, Participação, Discursos.

Abstract

Research objective: The argumentative structure present in the process of elaborating the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC), Federal Law N. 13,019 of 2014, is analyzed over the last 22 years.

Theoretical framework: The category “public sphere” is mobilized within the scope of deliberative democracy and the legitimacy of norms from Jürgen Habermas and commentators.

Methodology: The study is theoretical-empirical, exploratory and qualitative in nature. The data were collected by documentary research in the media: Platform for a New MROSC, bills, provisional measures, parliamentary committee reports, videos of public hearings, newspaper news and others. In the analysis, categories were formulated, namely: valorization of civil society organizations; transparency in the application of public resources; legal certainty and effectiveness in partnerships.

Results: We identified the elements of the Habermasian public sphere theory and the deliberation model in the case of civil society organizations and actors. We record the debate in contemporary, informal and formal media, exclusive or specially constructed, such as the Platform for a New MROSC, or already established media such as Youtube, Facebook, associated with arenas such as institutional public hearings, seminars and meetings.

Originality: The article innovates by describing and understanding the argumentative structure present in the process of elaborating the MROSC, Federal Law N. 13,019 of 2014 analyzed over the last 22 years. Furthermore, it demonstrates that deliberative democracy is an instrument of social transformation, carried out by civil society, due to the opening of public channels of dialogue.

Theoretical and practical contributions: The examination of the manifestations contributes to the understanding of relevant issues in the application of the law and points out that the deliberation, using publicity mechanisms, is, in addition to being an instrument of change and communication for civil society, a suggestive learning ground for the implementation of MROSC.

Keywords: Deliberation, Civil Society Organizations, Participation, Speeches.

Resumen

Objetivo de la investigación: Se analiza la estructura argumentativa presente en el proceso de elaboración del Marco Normativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (MROSC), Ley Federal N. 13.019, de 2014, a lo largo de los últimos 22 años.

Marco teórico: La categoría “esfera pública” se moviliza en el ámbito de la democracia deliberativa y la legitimidad de las normas de Jürgen Habermas y comentaristas.

Metodología: El estudio es de carácter teórico-empírico, exploratorio y cualitativo. Los datos fueron recolectados por investigación documental en medios de comunicación: Plataforma por un Nuevo MROSC, proyectos de ley, medidas provisionales, informes de comisiones parlamentarias, videos de audiencias públicas, noticias de prensa y otros. En el análisis fueron formuladas categorías, a saber: valorización de las organizaciones de la sociedad civil; transparencia en la aplicación de los recursos públicos; seguridad jurídica y eficacia en las sociedades.

Resultados: Identificamos los elementos de la teoría habermasiana de la esfera pública y el modelo de deliberación en el caso de las organizaciones y actores de la sociedad civil. Registramos el debate en medios contemporáneos, informales y formales, exclusivos o especialmente contruidos, como la Plataforma para un Nuevo MROSC, o medios ya establecidos como Youtube, Facebook, asociados a espacios como audiencias públicas institucionales, seminarios y reuniones.

Originalidad: El artículo innova al describir y comprender la estructura argumentativa presente en el proceso de elaboración del MROSC, Ley Federal N. 13.019, de 2014, analizado en los últimos 22 años. Además, demuestra que la democracia deliberativa es un instrumento de transformación social, llevado a cabo por la sociedad civil, debido a la apertura de canales públicos de diálogo.

Aportes teóricos y prácticos: El examen de las manifestaciones contribuye a la comprensión de temas relevantes en la aplicación de la ley y señala que la deliberación, utilizando mecanismos de publicidad, es, además de un instrumento de cambio y comunicación para la sociedad civil, un campo de aprendizaje sugerente para la implementación de MROSC.

Palabras clave: Deliberación, Organizaciones de la Sociedad Civil, Participación, Discursos.

1 Introdução

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) estão presentes, no Brasil, desde o período colonial, como organizações voluntárias, filantrópicas, com missões de assistência social, educação e saúde, geralmente ligadas a ordens religiosas. Silva (2010, p. 1307) mostra que, a partir do século XX, ocorreram mudanças na operação dessas organizações pela “intensificação da atuação do Estado nas questões sociais”. Com o subsequente processo de urbanização, surgiram novas tipologias de organizações, que consideram sua finalidade não lucrativa, como sindicatos e associações que defendem interesses coletivos específicos. Datam, desse período, as primeiras leis que dispõem sobre as relações com o Estado. Por exemplo, o Código Civil, de 1916, já garantia a sua existência jurídica e, em 1935, com o Estado Novo, a Lei federal n. 91/1935, tratava da concessão de título de Utilidade Pública para as organizações que servissem à coletividade, reconhecendo o que designa-se hoje por interesse público.

Na década de 1970, surgiram organizações ligadas às causas do desenvolvimento em âmbitos social, político e econômico, que detinham nova forma específica de gerenciamento de recursos, pois, desvinculadas do Estado, administrativa e economicamente, tinham como principais financiadoras as instituições internacionais, como as Fundações Ford Rockefeller e MacArthur; o Banco Mundial e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (Silva, 2010). A Constituição Federal de 1988 consolidou os direitos fundamentais à liberdade de expressão e livre associação, com vedação da interferência estatal no funcionamento dessas organizações, enquanto os movimentos de reforma do Estado e globalização delinearão os parâmetros de sua regulação e o reconhecimento da sociedade civil como responsável pelas iniciativas que promovem a produção de bens públicos e receberiam a designação de Terceiro Setor (TS).

Sob o aspecto prático, essas organizações exerceram um importante papel no processo proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, especialmente na execução de políticas (Thiesena, 2009). Com a edição da Lei do Voluntariado – Lei n. 9.608, de 1998 –, e a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) – Lei n. 9.790, de 1999 –, estavam lançadas as bases para o estabelecimento de um Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que consolidasse a legislação pertinente. Contudo, as especificidades do setor vão se constituir de elementos dificultadores tanto do processo de aprovação de um novo marco, quanto da sua implementação.

Dois pontos, entretanto, tornaram-se cruciais para o estabelecimento dessa ordenação. De um lado, o risco de o Estado interferir nas atividades das OSCs, com o argumento de manter a fiscalização e o controle e, de outro, a dificuldade de conceituar o termo Terceiro Setor, definindo sua área de abrangência e atuação. A terminologia terceiro setor é de origem sociológica, não se encontrando positivada em nosso ordenamento, razão pela qual são utilizadas outras expressões, como “entes de cooperação”, “organizações não governamentais”, “organizações não lucrativas” e “entidades de caridade” (Tourinho, 2011, p. 1).

A abordagem normativa do TS, desenvolvida por Cabral (2011), mostrou que essas denominações controversas assumem sentidos classificatórios tratando as organizações por suas similaridades. Para a autora, o TS pode ser entendido como um espaço público em que se relacionam indivíduos e instituições visando à produção e fruição de bens públicos de modo híbrido entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Essa hibridéz dota essas organizações de formas específicas de gestão. Assim, Cabral (2011) sugere critérios de interesse público para essa gestão e tem o condão prático de associar finalidade à definição e contribuir para superar o segundo dilema antes apontado, e, ao insistir no atendimento ao interesse público e na cooperação entre os entes sociais, oferece um argumento de base para encaminhar a possibilidade de o Estado regular o processo normativamente. Vem daí a identificação dos valores sociais como fulcro da missão institucional que caracteriza essas instituições. Por ser marcado por tanta complexidade, um novo marco legal do TS precisava levar em conta além dos aspectos jurídicos o conjunto de valores que produz e reproduz conforme análise realizada por (Cabral, 2011).

O estabelecimento do MROSC iniciou-se quando, em 1997, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, composto por representantes da sociedade civil e do Estado, propôs-se a discutir o tema Marco

Legal do Terceiro Setor, com o objetivo de implementar a consolidação da legislação e o estabelecimento de normas apropriadas para as peculiaridades do setor (Peres, 2005). Tempo depois, no ano de 2010, um grupo de OSCs criou a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil – reivindicando o fomento à participação cidadã por meio de OSs autônomas, imbuídas de sentido público da atuação, gestão eficiente e transparente.

No período de 2011 a 2014, o MROSC permaneceu na agenda política, vindo a se constituir na Lei n. 13.019/2014. Trata-se de um regulamento que altera, de modo significativo, o procedimento segundo o qual se estabelecem as parcerias entre o poder público e as OSCs, no Brasil. A nova norma regulamenta as parcerias voluntárias, envolvendo, ou não, transferências de recursos financeiros entre a administração pública e as OSCs, em regime de mútua cooperação, para a consecução do interesse público.

No contexto histórico do processo de construção dessa lei, é possível identificar a mobilização e participação de OSCs, órgãos ministeriais, agentes de controle, parlamentares, dentre outros atores, em debates, audiências públicas, reuniões e seminários sobre o Marco Legal. Isso coaduna com o fenômeno que denominamos de formação de esferas públicas (Habermas, 1997a, 1997b). Na esfera pública, as informações e os argumentos, ou seja, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, em busca de um consenso social.

Habermas (1997a, 1997b) compreende a sociedade civil como separada em relação ao mercado e ao Estado. Ela é formada por movimentos sociais, organizações e associações que são capazes de captar os problemas e transmitir até a esfera pública política (em forma de demandas). Nesse sentido, a influência (poder comunicativo) se dá por meio da esfera pública. Isso se insere dentro do modelo deliberativo habermasiano de democracia (Lubenow, 2007; Werle, 2013). Este modelo necessita de uma esfera pública formada pela pluralidade e inclusão que “[...] gerar a legitimidade através de um procedimento de formação da opinião e da vontade” (Habermas, 2008, p. 11). Esse entendimento, permitiu acompanhar a formação da esfera pública em torno do MROSC como um processo histórico e dinâmico, aberto a transformações sociais, em que diversos discursos e argumentos surgiram e ainda vão surgir em novas arenas discursivas.

A esfera pública é capaz de influenciar decisões do sistema político (Lubenow, 2007; Werle, 2013). Nesse contexto, a proposta do presente artigo é definir: Como se formou a esfera pública de discussão do MROSC, ao longo dos últimos 22 anos, no Brasil? Considerando a contemporaneidade desse debate e, especificamente, os instrumentos de comunicação validados e utilizados no processo, o objetivo do presente artigo é analisar a estrutura argumentativa e os discursos sobre o MROSC veiculados pelos meios informais e formais, exclusivos, ou especialmente construídos, como a Plataforma por um Novo MROSC, ou já estabelecidos, como YouTube, Facebook, associados a arenas discursivas já consolidadas, como as audiências públicas institucionais, os seminários e as reuniões.

A presente pesquisa mostrou-se relevante para o campo da gestão de organizações públicas não estatais por tratar-se de um estudo inédito sobre a esfera pública formada sobre o novo MROSC, abordando o processo de deliberação pública a partir do modelo teórico de democracia deliberativa de Jürgen Habermas. Por meio do método hermenêutico-dialético verificou-se a formação de uma esfera pública, que possibilitou a discussão e a formação da opinião pública sobre a necessidade de criar um marco legal para reger as parcerias entre o Estado e as OSCs, marcadas pelos debates públicos em arenas discursivas diversas. Nisso foram mapeados os discursos e diálogos, em todo processo de construção do novo MROSC acerca da valorização das OSCs, da transparência na aplicação dos recursos públicos, da segurança jurídica na relação de parceria entre o Estado e as OSCs e também da efetividade nas parcerias, no que se diz respeito à capacidade de promover resultados pretendidos. O exame das manifestações contribui para o entendimento de questões relevantes na aplicação da lei e aponta que a deliberação, valendo-se dos mecanismos de publicização, é, além de instrumento de mudança e comunicação da sociedade civil, um sugestivo campo de aprendizado para a implementação do MROSC.

A seguir, é apresentada breve discussão sobre esfera pública, sociedade civil e legitimidade e, na sequência, os procedimentos metodológicos. Nos resultados, destacam-se os discursos que sustentaram a formação da esfera pública sobre o MROSC; os discursos em torno do controle do Estado e da

criminalização das OSCs. Na última parte dos resultados, é descrita a importância da Plataforma por Novo MROSC. Por fim, nas considerações finais, constam as conclusões da pesquisa.

2 Esfera Pública, Sociedade Civil e Legitimidade

Habermas (1997) propõe uma nova tentativa de conferir maior vigor ao conceito de esfera pública. Aliado à redescoberta da sociedade civil, o autor reformula a relação sistema e mundo da vida e altera as características da sua formulação da noção de esfera pública, mantendo o conceito de racionalidade comunicativa (Lubenow, 2007). Para a reformulação, utiliza o modelo de Bernhard Peters (duas vias).

O modelo de duas vias é uma tradução sociológica da democracia, uma vez que mostra como é possível institucionalizar o poder comunicativo gerado pelos cidadãos acostumados às condições de uma sociedade liberal e organizados em associações capazes de influenciar o sistema político. Habermas (1997) explica o modelo de Peters, a partir de uma estrutura política da sociedade dividida em um centro e uma periferia, uma ordem para a circulação oficial do poder que começa na periferia e deve ultrapassar as eclusas interpostas pelo centro e, por fim, indica dois modelos de elaboração de problemas: normal e extraordinário. O modo extraordinário de elaboração de problemas provenientes da esfera pública apresenta o seguinte fluxo comunicacional: os cidadãos e as associações percebem os problemas e os potencializam, de forma que comovam as pessoas com diferentes tipos de interesses; organizam a opinião pública; e sensibilizam o sistema político.

Habermas (1997) mostra que, no centro do sistema, também ocorre uma inversão, com relação ao modo ordinário de operar. O modo normal de atuação do governo para tomar decisões é mais denso, em razão do papel ativo nas instâncias administrativas do sistema político. Contudo, no modo extraordinário, a pressão gerada pela opinião pública demanda que o parlamento e os tribunais assumam uma posição ativa em relação ao governo, pois a solução do problema depende das respostas dos órgãos especializados em fundamentação e aplicação de normas.

A partir do modelo de duas vias de circulação de poder político, a esfera pública atua como instância mediadora entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil e as instâncias que articulam, institucionalmente, as decisões políticas (parlamento, conselhos). Trata-se de um sistema de eclusas entre o Estado e a sociedade. Ao transpor as eclusas, os influxos comunicativos da sociedade civil acabam influenciando as instâncias decisórias. Nesse novo modelo, os processos de comunicação e decisão estão ancorados no mundo da vida por uma abertura estrutural, permitida por uma esfera pública sensível, permeável, capaz de introduzir no sistema político os conflitos existentes na periferia (Lubenow, 2007).

Segundo Habermas (1997), tal desencadeamento está amarrado a um processo de normatização, que se inicia pela formação da opinião e da vontade, nas esferas públicas informais, e acaba desaguando, pelo caminho procedimental, nas instâncias formais de deliberação e decisão (parlamento). Esse processo de “abertura” para a institucionalização está ancorado num amplo conceito de democracia deliberativa (Lubenow, 2007).

Portanto, a esfera pública é um espaço de comunicação e deliberação pública – é o *lócus*, o espaço onde se desenvolve a “práxis discursiva de legitimação” (Werle, 2013, p. 151), em que os cidadãos, livres e iguais, apresentam suas reivindicações. Habermas (1997) não descreve as fronteiras da esfera pública, deixando de estabelecer as linhas internas e externas de seu alcance, embora elas necessitem de certa autolimitação, para que não fiquem à mercê de toda e qualquer forma de manifestação pública.

É nessa ideia procedimental de justificação da legitimidade da esfera pública que se realiza a normatividade da esfera pública. Os fluxos comunicacionais e as influências públicas emergem das esferas públicas informais, autônomas, que são transformados em poder comunicativo e transportados à esfera pública formal (Lubenow, 2007). Sob a ótica da prática e verificação experimental dessas ideias, Rossetti e Pitondo (2021) aplicaram os atributos da esfera pública para examinar os processos deliberativos em uma organização da sociedade civil, identificando os elementos de racionalidade, paridade, publicidade e inclusividade como eficazes, na percepção dos participantes dos grupos sociais acessados pelas organizações.

A legitimidade da lei surge do princípio democrático, segundo o qual todos os cidadãos podem participar da discussão e criação das normas (Habermas, 1997). O processo de discussão garante a legitimidade da norma, que nasce de um consenso, da vontade dos cidadãos. As regras de discussão têm por objetivo “proteger, antes de tudo, as condições do procedimento democrático” (Habermas, 1997, p. 183). O discurso com argumentos racionais promove o processo de legitimação do ordenamento jurídico.

Habermas (1997) demonstra que o discurso não deve permanecer apenas no âmbito daqueles que detêm o poder de legislar, mas deve permear toda a sociedade civil, por meio de instrumentos capazes de garantir a participação efetiva dos cidadãos no processo legislativo, visando a legitimar as normas. A participação efetiva e operante da sociedade civil na coisa pública não se exaure na simples formação das instituições representativas.

Habermas (1997) ainda argumenta que o processo democrático carrega o fardo da legitimação, que se constitui por intermédio dos pressupostos comunicativos e das condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade. Nesse sentido, a legitimidade da norma é conquistada com a participação social democrática, autônoma e consciente, dos participantes. Essa forma do exercício da democracia é denominada de democracia deliberativa, em que a sociedade civil organizada exerce um papel central no processo de interlocução com o poder público, como será demonstrado no caso do MROSC.

3 Procedimentos Metodológicos

Este estudo é caracterizado como teórico-empírico, do tipo exploratório e de natureza qualitativa. A presente pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo, considerando um cenário construído pelos atores sociais envolvidos, por meio de discursos, depoimentos e significados transmitidos por eles (Triviños, 1987; Denzin & Lincoln, 1998). O elemento de análise, isto é, o objeto de investigação, é o discurso levantado por meio de diferentes textos (Quadro 1). Afinal, para Habermas (1997), a esfera pública é uma rede comunicativa formada por discursos e seus cruzamentos (Mendonça, 2007). Tendo em vista a novidade do tema, não foi encontrado, na literatura, estudos sobre a formação da esfera pública sobre o MROSC.

Foram levantados dados secundários publicados em artigos acadêmicos, dissertações, teses de doutorado e em documentos produzidos pelas OSCs, como os que integram a Plataforma por um Novo MROSC; carta aberta aos candidatos à Presidência da República; projetos de leis; medidas provisórias; relatórios de comissões parlamentares; relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI); vídeos de audiências públicas; cartilhas; notícias de jornais; e seminários de divulgação e capacitação. Utilizou-se como critério o marco temporal estabelecido entre 1995 e 2016, com foco específico nos anos finais, quando ocorreu a tramitação legislativa do MROSC.

Quadro 1: Documentos do corpus de análise

Data	Documentos
12/01/1995	Decreto nº 1.366/1995, cria o Programa e o Conselho da Comunidade Solidária
06/10/1997	Consensos gerais e específicos da 6ª Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária
28/07/1998	Projeto de Lei nº 4.690/1998
28/07/1998	Projeto de Lei nº 4.690/1998, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Oscip, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências
10/2010	Relatório Final da CPI das “ONGs” - repasse de recursos federais para ONGs e Oscips, no período de 1999 até 30 de abril de 2009, 1.478p.
10/2010	Carta da Candidata à Presidência da República, Dilma Rousseff, para OSC
31/05/2011	Síntese da Reunião do Comitê Facilitador da Plataforma para a Construção do Novo MROSC
16/9/2011	Decreto federal nº 7.568, de 16/9/2011 – Cria o GTI
28/10/2011	Decreto federal nº 7.592, de 28 de outubro de 2011
28/10/2011	Carta Aberta à Presidente da República, Dilma Rousseff
11/11/2011	Síntese da 1ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Marco Regulatório para OSCs
09 a 11/11/2011	Relatório do I Seminário Internacional do MROSC
30/11/2011	Síntese da 2ª Reunião do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)
15/12/2011	Síntese da 3ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Marco Regulatório para OSCs
19/01/2012	Síntese da 4ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Marco Regulatório para OSCs
08/2012	Relatório Final do GTI - MROSC
02/07/2014	Projeto de Lei nº 3.877/2014
31/07/2014	Lei federal nº 13.019/2014
27/08/2014	Primeira contribuição das OSCs para o processo de regulamentação da Lei federal nº 13.019/2014
12/10/2014	Carta Aberta da Plataforma
29/10/2014	Medida Provisória nº 658/2014
12/2014	Relatório da Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 658/2014
16/12/2014	Projeto de Lei de Conversão nº 19/2014

19/12/2014	Projeto de Lei Senado nº 649/2011
21 a 23/5/2015	Relatório do II Seminário Internacional do MROSC
21/07/2015	Medida Provisória nº 684/2015
14/12/2015	Lei federal nº 13.204/2015
Data	Vídeos
26/11/2014	Vídeo -- Audiência Pública sobre a Medida Provisória 658/2014
20/08/2015	Vídeo – Entrevista – Observatório do Terceiro Setor.
7/10/2015	Vídeo – 1ª Audiência Pública no Senado Federal da Medida Provisória 684/2015
14/10/2015	Vídeo – 2ª Audiência Pública no Senado Federal da Medida Provisória 684/2015
Data	Notícias
22/11/2010	Fim da CPI das ONGs no Senado
3/4/2011	Governo e organizações discutem proposta da “Plataforma”
31/10/2011	Decreto suspende pagamentos de órgãos federais a ONGs
25/01/2016	Aprovação do MROSC

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os documentos indicados constituíram-se no *corpus* para pesquisa. Na análise dos resultados, foi utilizado o método hermenêutico-dialético como instrumento de interpretação qualitativa dos dados coletados (Minayo, 2003). Segundo Minayo (2003), o método hermenêutico-dialético propicia que o texto seja colocada em seu contexto para uma melhor compreensão da realidade social. Assim, ao articular a hermenêutica e a dialética, possibilita ao intérprete/pesquisador entender o texto, a fala e o depoimento como resultado de um processo social, expresso pela linguagem, contextualizado historicamente.

A abordagem hermenêutica dialética (Minayo, 2003) possibilita a compreensão do fenômeno pesquisado, por meio da interpretação de textos, notícias, documentos oficiais, vídeos, etc., produzidos no processo de construção do MROSC, considerando o contexto histórico e cultural em que estão inseridos. Considerando isso, na análise da esfera pública do MROSC, foram formuladas categorias para auxiliar na compreensão das intenções e finalidades dos discursos, relacionando-as com os objetivos específicos da pesquisa e o referencial teórico. As categorias foram: valorização das OSCs (no contexto do processo de construção do novo Marco); transparência na aplicação dos recursos públicos (instrumentos democráticos de participação social que legitimaram o processo de elaboração do Marco); segurança jurídica (processos de legitimação via *práxis* discursiva); e efetividade nas parcerias (como o novo Marco impacta na construção de parcerias e na efetividade das mesmas).

4 Análise Discursiva da Esfera Pública do MROSC

Para a análise dos resultados, adotou-se como perspectiva a concepção habermasiana de esfera pública como a instância na qual a comunicação e a deliberação promovem a legitimação dos entendimentos. É nessa ideia procedimental de legitimidade que se realiza a normatividade dos fatos na esfera pública. Essa parece ser a síntese que podemos apreender, por exemplo, na análise de Werle (2013, p. 151) quando o autor afirma que “no princípio de publicidade, manifesta-se uma compreensão reflexiva da justificação”.

Para compreender a amplitude desse processo de justificação conduzido na publicidade, é necessário identificar o processo de extensão da esfera pública, examinando, entre outros, pelo já citado Lubenow (2007), a quem se somam, mais recentemente, Marques e Martino (2022), Espíndola (2020), Rossetti e Pitombo (2020). Mas é Werle (2013, p. 173) que novamente sintetiza esse processo de extensão, ao apontar que a esfera pública não é uma instituição, mas sim uma “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento”, que passa a incluir, nesse explícito sentido de sua extensão, a transitividade dos “fluxos comunicativos”, que transpõem fronteiras institucionais estanques para atingirem os “centros de decisão”. É ainda nesse sentido que Werle (2013) justifica que a “regulamentação” necessita da participação para ser legitimada.

4.1 Os discursos que sustentaram a formação da esfera pública sobre o MROSC

O Programa e o Conselho da Comunidade Solidária, criados em 1995, foram incumbidos, pelo Governo Federal, de estudar e implementar um Marco Legal para o Terceiro Setor, diante da expressiva expansão das organizações filantrópicas. A base teórico-legal dessa iniciativa era o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Peres, 2005). A proposta do conselho era de ser um órgão articulador entre os entes federativos, entre a administração pública e as entidades não governamentais (Abramov, 2016).

Segundo Ruth Cardoso, idealizadora e dirigente do Programa Comunidade Solidária, os “movimentos sociais que emergiram, após o regime militar, eram excessivamente ideológicos e partidários, contrastando com as associações não governamentais” (Abramov, 2016, p. 124). As entidades não governamentais eram vistas, por Ruth Cardoso, como uma dimensão organizada da sociedade, baseadas em valores e na concepção de cidadania, deixando de lado a disputa com o poder político (Peliano, Resende, & Beghin, 1995; Abramov, 2016).

A Sexta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária foi dedicada ao tema Marco Legal do Terceiro Setor, objetivando, por um lado, identificar as principais dificuldades legais que as

OSCs enfrentavam em seu cotidiano e, por outro, recolher sugestões de como reformar e inovar a atual legislação (Mendes, 1999; Ferrarezi, 2007).

O diálogo entre os representantes do governo e as OSCs foram instrumentos essenciais no modelo deliberativo de democracia (Hendriks, 2006), iniciado nesse período. Um dos principais frutos do Programa Comunidade Solidária foi a Lei n. 9.790/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Oscips. Inicialmente, verificou-se, a construção de uma esfera pública em torno do processo de consulta e debates, que forneceu argumentos, na visão de Franco (2001, p. 6), com o objetivo estratégico de formular o Marco Regulatório com o subsequente “empoderamento das populações, para aumentar a sua possibilidade e a sua capacidade de influir nas decisões públicas e de aduzir e alavancar novos recursos ao processo de desenvolvimento do país”.

A Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), criada em 1991, criticou o discurso oficial da época, que valorizava a relevância do mercado e a novidade do Terceiro Setor perante a ineficiência do Estado. Segundo a visão da Abong, corria-se o risco de manter o padrão tradicional Estado-Sociedade, agora por um novo instrumento, o Termo de Parceria (criado pela Lei das Oscips), privilegiando o modelo de repasses de recursos públicos para as OSCs, com a finalidade de prestação de serviços.

Nessa mesma posição, Abramov (2016) ressalta a inserção do mercado, a partir do momento em que o Conselho da Comunidade Solidária incorpora, ao público não estatal, as organizações vinculadas à filantropia empresarial. Franco (2001), em outra direção, argumenta que a Lei das Oscips foi editada para fortalecer a sociedade civil; aumentar o capital social do país, com a criação de condições para a expansão do TS.

A discussão sobre o Marco Legal para o TS também passou pelo processo de criação das OSs, que, anteriormente ao Programa Comunidade Solidária e as Oscips, surgiram no processo de Reforma do Estado conduzido pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. A Lei n. 9.637/1998, conhecida como Lei das OS, oferece um projeto de OS, que permite a publicização dos serviços do Estado, traduzida na transferência “para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não, exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (Lei n. 9.637/1998). Esse projeto tem como objetivo a descentralização de serviços para o setor público não estatal, sob o argumento da eficiência e “uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte significativa dos custos dos serviços prestados” (Mare, 1995, p. 60).

Diferentemente da Lei das Oscips, a Lei das OSs não foi discutida com representantes da sociedade civil, e o projeto de lei foi proposto diretamente pelo Poder Executivo, como parte das ações do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. No entanto, deixou sua contribuição para as relações de parcerias entre o poder público e as OSCs e, atualmente, as políticas de saúde são particularmente implementadas nesse modelo.

4.2 Esfera pública em torno do discurso do controle do Estado

Acompanhando o processo de expansão das OSCs, em janeiro de 2003, entrou em vigor o Novo Código Civil, com a Lei n. 10.406, a partir do que recrudescer a discussão acerca da autonomia das OSCs quando dispôs sobre normas de funcionamento interno das associações, como a obrigatoriedade da existência de uma assembleia geral, com competências privativas para eleger e destituir administradores, aprovar contas, e alterar o estatuto social, além de fóruns específicos (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2005). Slaibi Filho (2004, p. 45-46) argumenta que a associação civil independe de autorização do Estado para funcionar, e, portanto, “também não pode, o Estado, interferir em seu funcionamento”.

Com a aprovação da Lei n. 11.127/2005, que alterava o Código Civil, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (2005) ressaltou que as modificações foram uma importante iniciativa para o aprimoramento do Marco Legal do TS, no Brasil, afastando algumas anomalias que afetavam diretamente a autonomia das OSCs, como o direito de auto-organização. Essa lei havia sido encaminhada como Medida Provisória, o que levou à iniciativa de parlamentares de aproveitar a oportunidade e alterar o capítulo do Código Civil

relativo às associações, dentro do processo legislativo, não permitindo que as OSCs se manifestassem e discutissem o tema.

No entanto, segundo Habermas (1997), é da discussão da sociedade civil, da interação social, que é possível extrair a matéria-prima para a elaboração de normas consideradas legítimas. O discurso deve permear toda a sociedade civil, por instrumentos democráticos de participação social efetiva em espaços públicos de interlocução com o Estado, como conselhos, conferências, seminários e audiências públicas.

Um dos fatores que pode influenciar negativamente o desenvolvimento das OSCs é o ambiente legal desfavorável, principalmente se a legislação for aprovada sem a oitiva dos setores sociais interessados. Essa assertiva foi confirmada pela pesquisa *The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector* realizada por Salamon e Toepler (2000), em que analisaram o impacto dos ambientes legal e fiscal sobre o desenvolvimento do TS no mundo, a partir de indicadores que avaliavam a influência das disposições legais na formação, gestão e no financiamento das organizações sem fins lucrativos.

Salamon e Toepler (2000) firmaram a hipótese de que, quanto mais favorável for o regime legal, para as ações das OSCs, mais desenvolvido será o setor sem fins lucrativos. O caso brasileiro apresentava um dos ambientes menos favoráveis para as atividades de instituições sociais. A Abong (2007, p. 34) reconheceu que o “ambiente legal”, construído ao longo de décadas, que regia as ONGs e suas relações com o Estado, ainda criava “obstáculos e limites para a plena realização dessa concepção democrática ampliada e participativa”.

O ambiente legal desfavorável gerava insegurança jurídica, nas parcerias firmadas entre o poder público e as OSCs, uma vez que as normas não eram uníssonas, pois cada ministério, cada ente federado, possuía suas próprias regras; não havia prazos para que os órgãos gerenciadores dos convênios analisassem as prestações de contas; o controle e o gerenciamento dos convênios eram falhos. Tudo isso ficou evidenciado na segunda Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs instalada no Congresso Nacional.

4.3 Discursos da criminalização das OSCs

A regulamentação das relações entre o Estado e as OSCs também esteve na pauta da primeira CPI das ONGs, instalada no Senado Federal, em janeiro de 2001. Entretanto, o relatório final da CPI não apresentava embasamento para fundamentar os supostos indícios de ilegalidade, pois a maioria das instituições não podia sequer ser considerada ONG.

A segunda CPI das ONGs teve como objetivo investigar o repasse de recursos federais para ONGs e Oscips, no período de 1999 até 30 de abril de 2006, de maneira ampla e geral, sem apontar política pública, ministério, programas, entidades, ou convênios específicos. Dessa maneira, a investigação pautou-se em apurar irregularidades e processos que lhes davam causa do motivo, pela investigação de ilícitos cometidos por dirigentes de entidades específicas, bem como apontar soluções para os problemas estruturais que permitiam locupletamentos individualizados, muitos dos quais já devidamente identificados em ações da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Polícia Federal e do Ministério Público (Brasil, 2010).

No decorrer da investigação, o relator da CPI, senador Inácio Arruda (Partido Comunista do Brasil do Ceará – Pcdob-CE), deixou evidente que era “notória e preocupante a incapacidade da administração de gerir os convênios na forma determinada pela legislação e o descompasso entre a quantidade de parcerias celebradas e a capacidade de fiscalizá-las e avaliar efetivamente a aplicação dos recursos” (Brasil, 2010, p. 7). Essa preocupação da CPI asseverou-se quando a investigação revelou as falhas no controle sobre a liberação de recursos. Por exemplo, verificou-se que as OSCs inscritas como inadimplentes, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), recebiam recursos públicos (Brasil, 2010).

O relatório final da CPI das ONGs, de 2007, deixou claro que os problemas detectados não obscureciam a importância das OSCs para o processo de democratização do Estado e da sociedade (Brasil, 2010). O papel exercido pelas OSCs não era de substituto do Estado, mas de parceiro, de coparticipante na formulação, execução e controle de políticas públicas, em observância aos princípios e objetivos da ordem social previstos na Constituição Federal de 1988. O diagnóstico apresentado no relatório da CPI “é

contundente ao concluir pela necessidade premente de se aperfeiçoar os mecanismos pelos quais se materializa a relação de parceria entre Poder Público e ONGs” (Brasil, 2010, p. 7).

A Controladoria-Geral da União também criticou a inexistência de uma lei adequada, para reger as OSCs. Antes da edição da Lei n. 13.019/2014, a relação entre o Estado e as OSCs era regulada pelo Art. 116 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Até 2007, as normas de execução desse dispositivo eram estabelecidas pela Instrução Normativa n. 1. de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, que dispunha sobre a celebração de convênios e transferência de recursos. E além disso, “[...] cada ministério adotava regras próprias, que poderiam estar expressas formalmente em normas administrativas do próprio órgão ou decorriam da simples prática administrativa quotidiana” (Brasil, 2010, p. 8).

Esse quadro começou a mudar com a edição do Decreto n. 6.170/2007, que regulamentava os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, com órgãos ou entidades públicas, ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolviam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (Brasil, 2010). Apesar desse avanço, a lacuna existente no ordenamento jurídico não havia sido preenchida, por exemplo, ao excluir os Estados e Municípios.

Diante desse cenário, a CPI das ONGs de 2007, apesar de ser encerrada por decurso de prazo, apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei dispondo sobre o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para consecução de finalidades de interesse comum, mas a inexistência da consolidação da legislação motivou o governo federal, em 2011, a suspender todos os repasses de convênios federais com as OSCs, pelo Decreto n. 7.592. Prontamente, as OSCs protestaram contra os danos morais causados pelo decreto, que afetava indiscriminadamente as organizações, ocasionando no país uma onda de criminalização das OSCs e contribuindo para o aumento da insegurança jurídica. Foi novamente a Abong “que apontou a necessidade de criação de um Marco Regulatório para as OSCs” defendendo a formação “de um ambiente legal favorável e seguro” (Caritas Brasileira, 2013, p. 26).

4.4 A esfera pública e a Plataforma por Novo MROSC

As entidades representativas, agindo em conjunto, constituíram a Plataforma MROSC, criando um canal de diálogo e negociação com o governo federal, em defesa de uma legislação que fosse capaz de garantir a autonomia, a transparência na aplicação dos recursos públicos, bem como valorizar as OSCs (Plataformaosc, 2011). A Plataforma pode ser acessada pelo endereço eletrônico www.plataformaosc.org.br.

A Plataforma foi formada por mais de 80 instituições, além de fóruns, articulações, redes e grupos de OSCs. A internet foi um instrumento relevante, no processo de construção do MROSC, a partir da criação da Plataforma, contribuindo para a articulação entre os atores das OSCs e a interação com os atores governamentais. A Plataforma tornou-se uma esfera pública de discussão, ampliando o acesso dos atores da sociedade civil a temas debatidos nos ambientes deliberativos formais, como audiências públicas, seminários, fóruns, comitês, dentre outros, especialmente, àqueles atores acostumados com ambientes informais, não estruturados e abertos (Hendriks, 2006).

A Plataforma contava com um Comitê Facilitador, com a responsabilidade de dialogar com a sociedade civil e interagir com o governo federal (Plataformaosc, 2011). Em 2010, as OSCs encaminharam um documento informativo aos candidatos à Presidência da República que propôs ao governo federal a constituição de um Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar, no prazo máximo de um ano, uma proposta de legislação reguladora do setor (Plataformaosc, 2011). O Decreto no 7.568/2011 criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), de composição paritária entre representantes do governo federal e da sociedade civil.

Embora não nomeado oficialmente, como prometido pelo governo, o GTI iniciou seu trabalho, ressaltando a contradição do governo federal, que dias após a criação do GTI, editou o Decreto Federal n. 7.592/2011, suspendendo todas as parcerias entre a União e OSCs e colocando todas as entidades na condição de suspeitas de corrupção, as mesmas que havia reconhecido como relevantes para a consolidação da legislação. Esse ato incoerente do governo é citado como um processo de “criminalização das organizações” (Caritas Brasileira, 2013).

A resposta governamental veio pelo secretário-geral da Presidência da República, que afirmou que o decreto de suspensão era, na verdade, uma autocrítica do governo, reconhecendo sua incapacidade de fazer as mudanças necessárias, bem como sua dificuldade política de aprovar a medida no Congresso Nacional (Plataformaosc, 2011).

Nesse momento adverso e contaminado pela desconfiança, foi realizado o I Seminário Internacional do Marco Regulatório, a partir do qual o GTI assumiu a iniciativa de criar subgrupos de trabalho e interagir com o Congresso Nacional, emitindo um “relatório final contendo o diagnóstico, as propostas para o aperfeiçoamento e os desafios remanescentes da agenda do marco regulatório” (Plataformaosc, 2011).

Para sua divulgação, foram realizados os Diálogos Intersetoriais do MROSC, em 2013, pretendendo dar “transparência ativa, disponibilizada no *site* da Secretaria-Geral da Presidência da República”, com documentos, notas técnicas, artigos, pesquisas, notícias e textos de interesse” (Brasil, 2015, p. 38). Além do *site*, foi criada uma página no Facebook e um canal próprio no YouTube, denominado TV MROSC. A página inicial, no *site* do Facebook <http://plataformaosc.org.br>, apresenta as informações gerais da Lei n. 13.019/2014 e torna público um conjunto de vídeos, documentos e outras fontes de consulta.

A interação com os parlamentares, no transcurso da CPI, prestou ciência que, já a partir da segunda CPI das ONGs, e concomitantemente com o esforço do GTI, o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) elaborará o Projeto de Lei do Senado n. 649/2011, que regulava as parcerias entre Estado e OSCs, padronizando os instrumentos jurídicos.

Sua tramitação produziu relevante participação das organizações, centradas na criação de uma legislação capaz de delinear o processo de contratualização entre o poder público e as OSCs, garantindo a segurança jurídica pela criação de instrumentos jurídicos próprios para as parcerias, transparência e controle na aplicação dos recursos públicos (Brasil, 2015). A amplitude dos temas tratados abrangia a maior parte dos objetivos iniciais da Plataforma e, após sua aprovação no Senado Federal, foi transformado no Projeto de Lei n. 7.168/2014, na Câmara dos Deputados.

Assim, a proposta original de Aloysio Nunes recebeu o apoio da Plataforma por um novo MROSC, que lançou uma petição *on-line* pela aprovação da proposição legislativa. A petição foi criada no *site* da Avaaz (<http://secure.avaaz.org>), onde é possível visualizar, as manifestações que exigiam uma legislação que valorizasse o potencial transformador das OSCs e coibisse os casos de corrupção no setor, em busca de apoio para agilizar a votação do PL n. 7.168/2014. A Plataforma também programou uma mobilização para a sessão de votação do PL n. 7.168/2014, na Câmara dos Deputados, por meio de *posts* para divulgar essa mobilização.

O projeto foi aprovado e sancionado como a Lei 13.019/2014, publicado no Diário Oficial da União no dia 1, de agosto de 2014, pela qual é conhecido. A repercussão na mídia, como mostrou o Observatório da Sociedade Civil (2014), ressaltou os aspectos decorrentes das CPIs e as regras de controle, desprezado o esforço de interlocução havido. Apesar da satisfação das OSCs com o novo MROSC, foi requerida, ao governo federal, a prorrogação do início da vigência da lei.

4.5 Os discursos sobre o aperfeiçoamento da Lei n. 13.019/2014

A edição da Medida Provisória n. 658/2014, que prorrogou, a *vacatio legis* do MROSC, de 90 para 360 dias, foi justificada com a exposição de motivos EMI n° 00017/2014, sob o argumento de que a nova norma era de caráter estruturante e de abrangência nacional, trazendo significativo impacto sobre os órgãos e entidades da Administração Pública, no âmbito das três esferas de governo (Brasil, 2014).

Mendonça e Falcão (2016) e Mendonça (2017) valorizam as parcerias e os instrumentos de coordenação locais, mas relatam que o MROSC, por si, não seria bastante para modificar substancialmente a implementação das políticas públicas que envolvem as OSCs, uma vez que seu foco é o controle e a agenda regulatória. Petry (2021), analisando um caso concreto de aplicação do MROSC, também encontra desafios relativos ao excesso de burocracia, à formação de recursos humanos qualificados, e no ambiente cultural das relações históricas do Estado com as OSCs. A autora sintetiza, nos temas de formação de capital humano e melhorias tecnológicas, as questões relevantes a serem enfrentadas nas parcerias.

Os principais argumentos nos processos de discussão parlamentar que se seguiram diziam respeito a “assegurar o amplo conhecimento das novas regras”; ao “espírito de controle” que a lei acolhia, conforme exposição de motivos da Abong; às garantias da autonomia das OSCs; a alguns pontos que não foram suficientemente discutidos; à vedação de despesas com obras; a abrangência da vedação de parceria com agente que tenha parentesco até segundo grau com agente político; a imposição de que os fornecedores das organizações tenham a obrigação de permitir livre acesso aos seus documentos e registros contábeis sem procedimento administrativo, ou judicial, e a questão da prescritibilidade (Brasil, 2014).

Expirado aquele prazo adicional de 360 dias, as OSCs e representativas de municípios, alegando incapacidade de adequação às exigências da norma no prazo determinado, voltaram a solicitar novo adiamento, o que foi concedido pela Medida Provisória n.º 684/2015, ampliando para mais 180 dias a entrada em vigor. Apesar da baixa participação, questões semelhantes foram revisitadas. Houve consenso nas questões sobre autonomia, transparência na aplicação dos recursos públicos, controle, valorização das OSCs, segurança jurídica e efetividade nas parcerias entre o poder público e as OSCs. Os dissensos estavam relacionados à aplicação da lei para as OSCs que atuavam em parcerias envolvendo serviços de natureza continuada, como no caso da saúde e assistência social, bem como da inclusão ou não das cooperativas. Em 14 de dezembro de 2015, o Poder Executivo sancionou o Projeto de Lei de Conversão n.º 21/2015, com vetos, e que resultou na Lei federal n.º 13.204/2015 (Brasil, 2015; Brasil, 2016).

Na Figura 1, resume-se, na linha temporal, o processo de elaboração do MROSC entre a criação do programa Comunidade Solidária, em 1995, e a aprovação da legislação, em 2017.

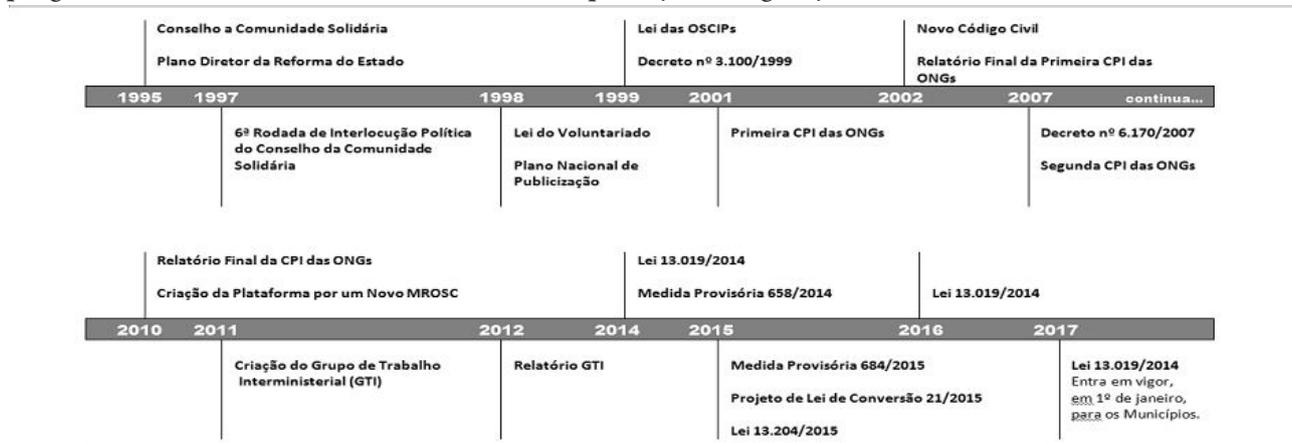


Figura 1: Breve linha do tempo da Lei no 13.019/2014

Como resultado da análise do processo dialógico, na construção do MROSC, exemplificou-se e registrou-se os elementos da teoria habermasiana, caracterizados pela formação de uma esfera pública, que possibilitou a discussão e formação da opinião pública sobre a necessidade de criar um Marco Legal para reger as parcerias entre o Estado e as OSCs. A elaboração do MROSC foi marcada por debates públicos em arenas discursivas diversas, informais e formais, que se mantiveram conectadas, como a Plataforma por um Novo MROSC, Youtube, Facebook, audiências públicas no Congresso Nacional, seminários, reuniões, dentre outras iniciativas.

Ressalta-se a relevância dos meios contemporâneos de publicização desse debate, desde logo assumidos e utilizados pelos atores sociais. Além disso, nota-se a importância do MROSC como um caso em que a

sociedade civil foi capaz de mobilizar a esfera pública e influenciar decisões do sistema político-administrativo, na perspectiva do modelo deliberacionista de Jürgen Habermas.

5 Considerações Finais

O estudo mostrou-se que a democracia deliberativa é um importante instrumento de transformação social, e a sociedade civil desempenhou um papel de protagonista, em virtude da abertura de canais públicos para o diálogo e entendimento. Verificou-se que o discurso não deve permanecer no âmbito do Legislativo, mas permear a sociedade civil, por instrumentos que garantam a participação dos cidadãos no processo, visando a legitimar as normas (Habermas, 1997). Analisando os discursos que formaram a esfera pública do MROSC, foi possível identificar a participação das OSCs e de diversos atores intermediados pelas redes sociais, canais digitais e as usuais audiências públicas com o Poder Legislativo.

Nesses espaços, evidenciou-se a manifestação de valores, e mesmo ideologias, que, a despeito de ausência de contemplação absoluta nos resultados da lei promulgada, apresentam-se como a identificação de elementos conflitantes da democracia brasileira. Essa manifestação e a consolidação concorrente no corpo da legislação aprovada apresentam-se como um avanço no processo institucional de reconhecimento das OSCs como organizações que reproduzem valores e alcançam resultados no estrito interesse dos grupos que as sustentam. A variabilidade dos intentos da OSCs, explícitos em suas missões institucionais e após o MROSC, consolidados e garantidos como expressão autônoma de atores, não pode ser desconhecido como um real processo justificado de validação e, é importante repetir, de legitimação desses atores.

A democracia deliberativa é um instrumento de transformação, protagonizado pela sociedade civil, em virtude da abertura de canais públicos de diálogo. Para Habermas (1997), o modelo contracorrente de funcionamento do sistema político pode utilizar-se da pressão gerada pela opinião pública para fazer o parlamento agir ativamente na solução do problema advindo da esfera pública. Foi nesse sentido, que a atuação das OSCs, em um primeiro momento, liderada pela Abong, e depois pelo Comitê Facilitador da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, foi fundamental para que os problemas sobre o Marco Legal fossem tematizados e filtrados na esfera pública. E, por conseguinte, transportados e introduzidos no sistema político-administrativo, a fim de direcionar e subsidiar as decisões tomadas pelo Governo Federal e pelo Congresso Nacional, para a aprovação da Lei n. 13.019/2014. A pesquisa conseguiu verificar empiricamente o que Habermas (1997) denominou de modo extraordinário de elaboração de problemas provenientes da esfera pública.

Com isso o artigo demonstrou que a democracia deliberativa se efetiva quando a sociedade civil consegue assumir o papel de participante da construção da norma por meio da esfera pública. Nessa proposta, a legitimidade depende da participação ativa da sociedade civil como no caso aqui descrito. Por meio da esfera pública, a sociedade civil foi capaz de mobilizar uma diversidade de atores em torno da elaboração do MRSC, uma ampla rede de fluxos comunicacionais. No entanto, deve-se indicar que não existe no Brasil um número grande de experiências deliberativas. A sociedade civil precisa de autonomia para poder atuar cada vez mais e ser capaz de influenciar democraticamente o sistema político-administrativo – da mesma forma que o Estado precisa superar estruturas de seu insulamento burocrático, nos termos de Nunes (2010), em prol de amplas aberturas estruturais. Assim, uma cultura política voltada para a participação se torna fundamental para que outros cidadãos (ainda não engajados) passem a oferecer argumentos na formação de uma diversidade de esferas públicas. Por esse motivo, autores deliberacionistas (Englund, 2000; Samuelsson & Bøyum, 2015) vem explorando a necessidade de uma educação que forme cidadãos capazes de exercer poder comunicativo. De outra forma, é preciso que os cidadãos se engajem no debate em busca da formação de uma opinião pública democrática. Por outro lado, cabe as instituições proporcionar espaços (livres, abertos e horizontes) para o procedimento da política deliberativa.

Portanto, neste artigo, foram apresentados, ainda, elementos teóricos, que podem fundamentar a aplicação das observações apontadas para construir um arcabouço de questões e um roteiro para a implementação do MROSC. Considerando que cabe ao município, como ente federado, a responsabilidade pela articulação das organizações de interesse público, que atuam em seu território, e a

execução compartilhada de políticas públicas para as quais convergem as ações das OSCs, é no âmbito municipal que se pode testar empiricamente um modelo de implementação do MROSC. Esse esforço de implementação consistente do MROSC será oportunamente comunicado para explicitar e registrar os elementos práticos sugeridos pela abordagem da esfera pública que se formou para sua elaboração.

Uma das limitações da pesquisa foi a insuficiência de dados e documentos de alguns anos do recorte temporal da pesquisa, especialmente na primeira década do estudo, entre os anos de 1995 a 2005, em que parte das informações já não se encontravam disponibilizadas integralmente. Uma possível agenda de pesquisa é o estudo acerca da atual situação das OSCs que desenvolvem serviços assistenciais de natureza continuada, vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foram abrangidas pelo MROSC. No processo de discussão no Congresso Nacional, representantes dessas OSCs afirmaram e alertaram não ser possível aplicar as regras do MROSC a essas entidades que prestam serviços contínuos, a exemplo daquelas vinculadas à prestação de serviços complementares do Sistema Único de Saúde (SUS), que foram excepcionadas pelo Art. 3. da Lei n. 13.019/2014.

Referências

- Abramov, O. (2016). Governo FHC e estratégia de parceria: retomando a análise crítica do programa Comunidade Solidária. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 7(2), 122-145.
- Associação Brasileira de Organizações não Governamentais. (2007). *Um novo marco legal para as ONGs no Brasil: fortalecendo a cidadania e a participação democrática*. São Paulo.
- Brasil. (2010). *Relatório final da CPI “das ONGS”*. Brasília, DF.
- Brasil. (2015). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. a construção da agenda do Governo Federal – 2011 a 2014*. Brasília, DF.
- Brasil. (2016). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)*. Recuperado de <http://www.participa.br/osc/paginas/historico>.
- Brasil. Congresso Nacional. (2015). *2. reunião da Comissão Mista da Medida Provisória n. 684, de 7 de outubro de 2015*. Recuperado de <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5df4ce6d-5254-486a-978d-83750959db17>.
- Cabral, E. H. S. (2011). Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1915-1941.
- Samuelsson, M., Bøyum, S. (2015). Education for deliberative democracy: Mapping the field. *Utbildning och Demokrati*, 24(1), 75-94.
- Cáritas Brasileira (2013). *Marco regulatório das relações entre o Estado e Sociedade Civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil*. Recuperado de <http://www.participa.br/articles/public/0007/8022/Marco-Critas-WEB.pdf>.
- Cáritas Brasileira. (2013). *Marco regulatório das relações entre o Estado e Sociedade Civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil*. Recuperado de <http://www.participa.br/articles/public/0007/8022/Marco-Critas-WEB.pdf>.
- Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (1998). *Strategies of qualitative inquiry*. Thousand Oaks: Sage.
- Englund, T. (2000). Rethinking democracy and education: towards an education of deliberative citizens. *Journal of Curriculum Studies*, 32(2), 305-313.
- Espindola, R. J. (2020). Esfera pública e mass media: Gênese, manipulação e despolitização do espaço público em Jürgen Habermas. *Razão e Fé*, 22(1), 26-39.
- Ferrarezi, E. (2007). *A reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil: criação da Lei das Oscips (Lei n. 9.790/99)*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Franco, A. (2001). Prefácio. In Ferrarezi, E. *Organização da sociedade civil de interesse público - Oscip: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária.
- Grupo de institutos, fundações e empresas. (2005). *Alterações no código civil flexibilizam regras para instituições do terceiro setor*. Recuperado de <https://gife.org.br/alteracoes-no-codigo-civil-flexibilizam-regras-para-instituicoes-do-terceiro-setor/>.
- Habermas, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (2008). Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. *Líbero*, XI(21), 09-21.
- Hendriks, C. M. (2006). Integrated deliberation: reconciling civil society’s dual role in deliberative democracy. *Political Studies Association*, 54, 486-508.
- Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. (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. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9637.html

- Lubenow, J. A. (2007). *A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Marques, Â. C. S., Martino L. M. S. (2022). Lendo Habermas com Habermas: um estudo do prefácio de 1990 da obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. *Mediápolis - Revista de Comunicação, Jornalismo e Espaço Público*, 14, 39-63. CEIS20/Universidade de Coimbra.
- Mendes, L. C. A. (1999). Estado e terceiro setor: uma análise de duas iniciativas de aproximação. *Revista do Serviço Público*, 50(3), 72-91.
- Mendonça, P. E. M. (2017). *Parcerias entre Estado e OSCs – desafios na construção de colaborações para implementação da Lei n. 13.019/2014*. United States Agency for International Development (Usaid). Recuperado de https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_MendoncaMROSCimplementacao-Final.pdf, em: 2 de julho de 2022.
- Mendonça, P. E. M., Falcão, D. S. (2016). 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*, 21(68), 42-60.
- Mendonça, R. F. (2007). Movimentos sociais como acontecimentos: linguagem e espaço público. *Lua Nova*, 72, 115-142.
- Minayo, M. C. S. (2003). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Nunes, E. O. (2010). *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond.
- Observatório da sociedade civil (2014). *Análise: mídia destaca aspectos punitivos do marco regulatório e reforça criminalização das ONGs*. Recuperado de <http://observatoriosc.org.br/noticia/analise-midia-destaca-aspectos-punitivos-do-marco-regulatorio-e-reforca-criminalizacao-das-ongs>
- Peliano, A. M. T. M., Resende, L. F. L., Beghin, N. O. (1995). *Comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à miséria*. Brasília: Ipea.
- Petições da Comunidade (2014). *Na luta por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*. Recuperado de https://secure.avaaz.org/po/petition/Aos_Deputados_e_Deputadas_Federais_Por_uma_sociedade_civil_autonoma_e_transparente/?nkyEshb.
- Petry, F. B. R. (2021). *Implantação do marco regulatório das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil no município de Novo Hamburgo*. Recuperado de <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/11093>.
- Plataformamosc. (2011). *Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Recuperado de <http://plataformaosc.org.br>.
- Rosseti, R., Pitombo, P. (2020). Habermas na prática. *Questões Transversais*, 8(16), 85-95.
- Salamon, L. M., Toepler, S. (2000). *The influence of the legal environment on the development of the nonprofit sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Policy Studies, Center for Civil Society Studies, Working Paper Series.
- Silva, C. E. G. (2010). Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. *Revista de Administração Pública*, 44(1), 1301-1325.
- Slaibi Filho, N. (2004). Da associação no novo código civil. *Revista da Emerj*, 7(27), 42-62.
- Thiesena, R. D. (2009). A evolução do terceiro setor brasileiro e sua relação com o estado. *Direito em Debate*, 17(31), 105-125.
- Tourinho, R. (2011). *Terceiro setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas*. Recuperado de <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/rita-tourinho/terceiro-setor-no-ordenamento-juridico-brasileiro-constatacoes-e-expectativas>.

- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Werle, D. L. (2013). Razão e democracia: uso público da razão e política deliberativa em Habermas. *Trans/Form/Ação*, (36),149-176.

Notas

Nota: Os autores agradecem aos avaliadores pelas sugestões de melhoria.