

Unidade na diversidade: a articulação federativa e a harmonização das normas relacionadas à agenda MROSC

Ronny Charles L. de Torres¹

Adriana Edileuza de Sousa²

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é uma agenda abrangente, que busca aprimorar o ambiente jurídico, institucional, político e sociocultural das organizações da sociedade civil (OSCs) e suas parcerias com o Estado³. Implementada pela Lei 13.019/2014, a agenda tem como objetivo principal fortalecer e promover a transparência, a eficiência e a sustentabilidade dessas parcerias.

Antes da entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, as normas existentes para regular as parcerias com as OSCs eram imprecisas e insuficientes. Os contratos e convênios com essas entidades eram julgados pelos Tribunais de Contas com base na revogada Lei nº 8.666/1993, que não foi concebida para esse fim específico⁴. Como resultado, as parcerias eram analisadas sem critérios específicos, comprometendo assim a transparência, a eficiência e a eficácia dessas colaborações, dificultando o estabelecimento de relações de parceria sólidas e confiáveis entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil.

Embora o MROSC tenha criado um ambiente favorável para as parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), novos desafios continuam surgindo. Como sabido, a Lei nº 13.019/2014, de caráter nacional⁵, estabelece normas gerais para

¹ Advogado, Consultor e Parecerista. Doutorando em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: *Leis de Licitações Públicas comentadas* (15ª ed.); *Direito Administrativo* (coautor. 14ª ed.); *Licitações e Contratos nas Empresas Estatais* (coautor. 3ª ed.) e *Improbidade Administrativa* (coautor. 4ª ed.), todos pela editora JusPodivm.

² Advogada. Pós-graduada em licitações contratos e Contratos Administrativos. Membro da Diretoria do Instituto de Direito Administrativo Paraibano - IDAP. Membro da Comissão de Implementação da Nova Lei de Licitações no Município de João Pessoa-PB.

³ **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014.** Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt – Brasília: Presidência da República, 2016. p. 7. ISBN 978-85-85142-71-1.

⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13ª ed. Ed. Saraiva Jur.: São Paulo, 2019, p. 244.

⁵ Conforme dispõe MARRARA e CESÁRIO, “A Lei n.13.019 surgiu em um contexto de valorização do setor público não estatal por meio de técnicas de fomento, regulamentando as parcerias do Poder Público com as organizações da sociedade civil. Trata-se de uma lei nacional, abordando normas de caráter geral para todos os entes federativos” (MARRARA, Thiago e CESÁRIO, Natália de Aquino. **Chamamento Público para**

essas parcerias e deve ser observada por toda a Administração Pública direta e indireta, que poderá regulamentá-la, de modo a atender às suas particularidades.

Todavia, apesar de existir uma margem de autonomia para regulamentação da Lei nº 13.019/2014, é crucial que haja uma harmonização das normas estabelecidas pelos entes federativos. Esse processo é essencial para garantir a eficácia e a coerência na implementação da Agenda MROSC, promovendo uma aplicação uniforme e consistente dos parâmetros adotados nas parcerias firmadas em todo o país⁶.

Tal processo envolve a criação de diretrizes comuns que possam ser adaptadas às diferentes realidades locais, respeitando as particularidades de cada ente sem comprometer os princípios gerais estabelecidos pela agenda.

Ao harmonizar as normas, é possível assegurar que toda a Administração Pública siga um conjunto básico de regras e procedimentos, promovendo assim uma maior uniformidade e equidade no tratamento das OSCs. Essa harmonização também facilita a compreensão e o cumprimento do conjunto normativo por parte das organizações e dos gestores públicos, reduzindo ambiguidades e conflitos interpretativos⁷.

Contudo, a diversidade de contextos regionais e as particularidades locais dos entes federativos representam desafios significativos para a harmonização dessas normas. Surge, portanto, a necessária adoção de uma articulação federativa nesse processo. A articulação federativa envolve a cooperação entre as diversas esferas de governo, para a implementação harmoniosa das políticas públicas⁸. No contexto da Agenda MROSC, essa

as Parcerias Sociais – Comentários à Lei n. 13.019/2014. Revista Digital de Direito Administrativo, Vol. 3, n. 2. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda> p. 47).

⁶ De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, “para a boa implementação do MROSC, e para que as organizações possam apoiar cada ente federado de forma mais assertiva, são necessários alguns passos da Administração Pública. Sem eles, e com ausência de recursos, a implementação do MROSC é mais lenta do que se gostaria” (ENAP. **Implementação federativa do MROSC.** Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4079/1/4.%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20federativa%20do%20MROSC.pdf>. Acesso em: 30/07/2024).

⁷ Tem-se que, “a tomada de decisões administrativas articuladas e coordenadas contribui ainda para aumentar o grau de confiança dos atores sociais e privados nas políticas e ações governamentais elaboradas. A *contrario sensu*, uma atuação incoerente, descontínua e não coordenada da administração pública cria um ambiente de desconfiança e de desinteresse no curso decisório tomado, o que afeta a própria efetividade da política pública” (MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. **Articulação administrativa: por uma reforma cultural da administração pública.** Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 201-225, maio/ago. 2021. p. 208).

⁸ Conforme explica LINHARES e CUNHA, “a criação de mecanismos de articulação federativa pode servir tanto para criar cooperação, quando se incentivam os entes federados a agirem em favor de interesses

articulação é crucial para garantir que as normas sejam aplicadas de maneira harmônica em todo o território nacional, respeitando as especificidades locais e promovendo a equidade no acesso aos recursos públicos.

Por meio da articulação federativa é possibilitada a troca de experiências, um aspecto vital para o fortalecimento e aprimoramento contínuo das políticas públicas. Assim, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem compartilhar boas práticas, soluções inovadoras e lições aprendidas na implementação e gestão de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil.

Esse intercâmbio de conhecimento promove um aprendizado coletivo, onde cada ente pode beneficiar-se das experiências bem-sucedidas e evitar erros já cometidos por outras. A troca de experiências cria uma rede de cooperação entre diferentes esferas de governo, aumentando a capacidade de resposta e adaptabilidade às mudanças e desafios.

A articulação federativa também permite a implementação de mecanismos amplos de monitoramento e avaliação, que são essenciais para assegurar a eficácia das normas e identificar áreas que necessitam de melhorias. Com a colaboração entre diferentes níveis de governo, é possível criar sistemas integrados de monitoramento que coletam e analisam dados de forma contínua e sistemática. Esses sistemas possibilitam a avaliação do desempenho das políticas públicas e das parcerias com as OSCs, fornecendo informações precisas e atualizadas sobre os resultados alcançados. O monitoramento regular permite detectar problemas e desafios precocemente, facilitando a adoção de medidas corretivas oportunas.

Entretanto, esse processo é complexo e multifacetado. O Brasil é um país de dimensões continentais, com profundas variações socioeconômicas, culturais e geográficas entre suas regiões. Essas diferenças impactam diretamente a capacidade e as necessidades das Organizações da Sociedade Civil (OSC) e dos governos locais em cada área. Em regiões mais desenvolvidas economicamente, as OSCs podem ter maior acesso a recursos e infraestruturas, enquanto em áreas menos desenvolvidas, elas podem enfrentar dificuldades mais acentuadas em termos de financiamento e apoio técnico. Nesse sentido, o processo de harmonização deve ser sensível a essas diferenças,

comuns, quanto para gerar coordenação, hipótese na qual se estabelece taxativamente quando, como e o que cada ente fará” (LINHARES, Paulo de Tarso; CUNHA. **Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil**. In Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2010. p. 553).

promovendo uma coordenação que respeite e valorize a diversidade, ao mesmo tempo que busca a coesão e a eficiência das políticas públicas em todo o território nacional⁹.

Existe também a questão atinente à autonomia federativa para estabelecimento de regramentos materialmente específicos acerca das parcerias. Essa autonomia é fundamental para respeitar a diversidade e as necessidades específicas de cada ente, mas também pode resultar em interpretações e aplicações divergentes das normas.

Cada ente federado pode adaptar e ajustar as diretrizes de acordo com suas realidades locais, o que, embora necessário, pode gerar inconsistências e variações significativas na implementação da agenda MROSC. Por exemplo, enquanto um estado pode adotar normas rigorosas e detalhadas para a gestão de parcerias com as OSCs, outro pode optar por regulamentos mais flexíveis e menos estruturados.

Essa disparidade pode levar a uma falta de uniformidade nas práticas administrativas e nos resultados pretendidos pela Lei nº 13.019/14, dificultando a criação de um padrão nacional coeso e eficiente. Além disso, a autonomia federativa pode complicar a coordenação e a cooperação entre os diferentes níveis de governo, exigindo esforços adicionais para alinhar objetivos e procedimentos. Portanto, deve-se buscar um equilíbrio delicado entre o respeito a autonomia dos entes federados e a promoção da harmonização das normas¹⁰, incentivando o diálogo e a colaboração contínuos para minimizar as divergências e maximizar a eficácia das políticas públicas em todo o país.

Além disso, a variação significativa na capacidade institucional dos entes federativos também impacta na harmonização das normas do MROSC¹¹. Entes maiores e

⁹ O próprio art. 5º, inciso II, da Lei nº 13.019/2014, dispõe que o MROSC assegurará “a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva”.

¹⁰ Existindo conflito envolvendo tal aspecto, PALOTTI e MACHADO dispõem que, “*dada a autonomia das unidades políticas, a solução de tais disputas pode requerer a definição dos papéis assumidos por cada entidade governamental, bem como o estabelecimento dos mecanismos formais e informais de cooperação e de coordenação política*” (PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Ângelo. **Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, 2014, p. 401).

¹¹ “Conforme apresentado por Ingraham (2007), a capacidade de gestão pública pode ser definida e descrita de diversas formas, mas basicamente consiste na habilidade das administrações de cumprir com suas responsabilidades em um governo democrático: i) utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos desejados; ii) gerir programas e pessoas de forma eficiente; e iii) avaliar se os objetivos estão sendo alcançados” (VELOSO, J. F. A. et al. **Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal**. In: VELOSO, J. F. A. et al (Orgs.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 19).

mais desenvolvidos tendem a possuir uma infraestrutura administrativa mais robusta, com equipes qualificadas e recursos adequados para gerenciar as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de maneira eficiente. Em contraste, entes menores e menos desenvolvidos, frequentemente, enfrentam limitações severas, como falta de pessoal qualificado, recursos financeiros escassos e estruturas organizacionais insuficientes. Essas disparidades criam um cenário onde a aplicação uniforme da agenda MROSC se torna desafiadora, pois as capacidades locais variam drasticamente. Para mitigar esses problemas, é crucial que se incluam estratégias de fortalecimento institucional, como programas de capacitação contínua e suporte técnico e financeiro¹².

Nesse sentido, oferecer programas contínuos de capacitação¹³ também é crucial para garantir a atualização e a disseminação do conhecimento sobre as normas relacionadas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Esses programas de capacitação devem ser abrangentes e regulares, cobrindo não apenas os aspectos teóricos do MROSC, mas também suas aplicações práticas e exemplos de sucesso¹⁴. Para além, prover incentivos e suporte técnico-financeiro para os entes federados que aderirem ao processo de efetiva implementação da Agenda MROSC, também é uma maneira eficaz de promover a harmonização no ambiente das parcerias¹⁵.

¹² Assim sendo, “a criação de redes de colaboração entre União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios é uma questão central para a efetividade do federalismo brasileiro, que ainda não se dá suficientemente. Para se alcançar um verdadeiro federalismo, isto é, um equilíbrio na distribuição de competências, na infraestrutura administrativa e na destinação de recursos entre os entes, é preciso que sejam feitas parcerias entre eles. Isso porque, no atual cenário, há ainda uma prevalência da União nesses aspectos, e, muitas vezes, governos locais não têm nem mesmo condições mínimas de existência, em especial pequenas municipalidades” (MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. **Articulação administrativa: por uma reforma cultural da administração pública**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 201-225, maio/ago. 2021. p. 205).

¹³ A Lei nº 13.019/2014 dispõe em seu art. 7º que “a União poderá instituir, em coordenação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organizações da sociedade civil, programas de capacitação voltados a: I - administradores públicos, dirigentes e gestores; II - representantes de organizações da sociedade civil; III - membros de conselhos de políticas públicas; IV - membros de comissões de seleção; V - membros de comissões de monitoramento e avaliação; VI - demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução das parcerias disciplinadas nesta Lei”.

¹⁴ De acordo com PEREIRA, “é inegável que, uma vez colocados em prática os programas de aperfeiçoamento à que se refere o mencionado marco regulatório, estar-se-ia caminhando em direção à tão perseguida Administração Pública gerencial onde, como é cediço e através da observância do princípio da eficiência, busca-se o melhor resultado por meio da perfeita execução da atividade administrativa” (PEREIRA, Marcelo Cardoso, Lei 13.019/2014: **entendendo o marco regulatório das organizações da sociedade civil**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2023. pg. 58).

¹⁵ “Machado (2008) propõe dois tipos ideais para caracterizar as tentativas de estabelecer orientações convergentes entre as ações dos entes federados. Por um lado, as barganhas diretas, tipicamente interações horizontais, nas quais os entes federados mobilizam os meios necessários para alcançar objetivos comuns. Por outro, os mecanismos incentivo-compatíveis, em que se promove indução a partir de níveis de governo mais abrangentes (federal ou estadual), pela mobilização de incentivos financeiros

Por fim, envolver a sociedade civil no processo de formulação e implementação das normas é essencial para garantir transparência, legitimidade e eficácia na agenda MROSC. A participação social pode ocorrer de diversas formas, como consultas públicas, audiências, fóruns de debate e inclusão de representantes de Organizações da Sociedade Civil (OSC) em conselhos e comitês gestores¹⁶. Essa participação permite que as vozes das comunidades afetadas sejam ouvidas e consideradas, assegurando que as normas sejam sensíveis às necessidades e realidades locais¹⁷.

Inclusive, de acordo com o Relatório nº 1/2023/DPSC/SNDSAPP/SG¹⁸, da Secretaria Nacional de Diálogos Sociais e Articulação de Políticas Públicas, a retomada da participação social, foi uma das principais demandas da reunião convocada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, realizada no dia 28 de fevereiro de 2023, onde reuniram-se representantes de ministérios e Sociedade Civil para discutir sobre a necessidade de desburocratização dos processos que regulamentam as parcerias entre Sociedade Civil e Poder Público.

Desse modo, conclui-se que a articulação federativa é essencial para a harmonização das normas relacionadas à agenda MROSC, garantindo que as parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil sejam transparentes, eficientes e sustentáveis em todo o Brasil.

Superar os desafios impostos pela diversidade regional e pela autonomia federativa requer estratégias inovadoras e colaborativas. Outrossim, ao promover a

com condicionalidades ou normatização associada à sanção de comportamentos desviantes daqueles menos abrangentes” (PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Ângelo. **Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”**: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, 2014, p. 401).

¹⁶ MACIEL enfatiza que “o Estado articulador dá, portanto, ênfase ao desenvolvimento de uma técnica relacional de cooperação e se insere em um contexto de governança democrática, conceito que propõe a ampliação dos atores envolvidos no processo decisório, para incluir também as entidades sociais, privadas e afetados pela política pública. Desse modo, também é relevante a criação de vínculos de cooperação do Estado com os entes privados e de canais para a participação e o controle sociais na tomada da decisão pública” (MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. **Articulação administrativa: por uma reforma cultural da administração pública**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, p. 201-225, maio/ago. 2021. p. 207).

¹⁷ Vale ressaltar que “a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, surgiu para permitir que as relações entre as organizações da sociedade civil e a Administração Pública fossem mais transparentes, democráticas, com ampla participação social, fortalecendo assim a atuação da sociedade civil organizada na formulação e execução de determinadas políticas públicas” (PEREIRA, Marcelo Cardoso. **Lei 13.019/2014: entendendo o marco regulatório das organizações da sociedade civil**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2023. p. 47).

¹⁸ Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/publicacoes/2023_sg_relatorio-final-gtt-mrosc.pdf. Acesso em: 31/07/2024.

cooperação entre as diferentes esferas de governo e a participação ativa da sociedade civil, é possível avançar na construção de um marco regulatório que atenda às necessidades de todas as regiões e fortaleça as OSCs como parceiras fundamentais no desenvolvimento do país.