

## **A CONTRIBUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPORTÂNCIA, DESAFIOS E ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA MITIGAÇÃO DE RISCOS DE ILEGALIDADES**

### **THE CONTRIBUTION OF THE THIRD SECTOR TO PUBLIC POLICY: IMPORTANCE, CHALLENGES, AND GOVERNMENT STRATEGIES TO MITIGATE RISKS OF ILLEGALITY**

*Carlos Portugal Gouvêa<sup>1</sup>*

*Dalila Martins Viol<sup>2</sup>*

**Resumo:** *O terceiro setor tem assumido um papel fundamental na implementação de políticas públicas em diversos países, destacando-se pela prestação de serviços públicos, inovação em políticas estatais e fiscalização da atuação governamental. Este artigo analisa as parcerias entre o terceiro setor e o Estado, considerando tanto as oportunidades quanto os desafios dessa relação. A metodologia utilizada inclui revisão de literatura e a análise de casos internacionais e nacionais relacionados à atuação do terceiro setor na implementação de políticas públicas. Os achados indicam que, além das situações em que organizações não governamentais (ONGs) deliberadamente cometem ilegalidades – que devem ser enfrentadas com o fortalecimento do regime jurídico, fiscalização rigorosa e punição adequada –, há expressivo número de irregularidades que surgem da falta de capacidade organizacional das ONGs, como falhas de governança interna e baixa capacitação técnica. Para mitigar o risco de ilicitude decorrentes dessas falhas, uma estratégia viável para os governos é investir em capacitação e desenvolvimento institucional das organizações do terceiro setor. Esse investimento inclui treinamentos, parcerias estratégicas, e apoio financeiro direcionado, permitindo que essas entidades atuem de maneira mais eficaz e preparada, maximizando o impacto delas no apoio à consecução de políticas públicas e, consequentemente, contribuindo para que as relações entre Estado e terceiro setor se fortaleçam e alcancem melhores resultados em conformidade com a legislação e padrões de ética pública.*

**Palavras-chave:** Terceiro setor; ONGs; Políticas públicas; Desenvolvimento Organizacional; Capacitação; Inovação social.

**Abstract:** *The third sector has played a fundamental role in the implementation of public policies across various countries, notably through the provision of public services, innovation in state policies, and oversight of government actions. This article examines the partnerships between the third sector and the state, considering both the opportunities and challenges of this relationship. The methodology includes a literature review and the analysis of both international and national case studies related to the third sector's role in implementing public policies. The findings indicate that, in addition to instances where non-governmental organizations (NGOs) deliberately engage in illegal activities—which should be addressed through the strengthening of the legal framework, rigorous oversight, and appropriate sanctions—there is a significant number of irregularities stemming from the lack of organizational capacity within NGOs, such as governance issues and limited technical expertise. To mitigate the risk of illegality arising from these shortcomings, a viable strategy for governments is to invest in capacity building and institutional development for third-sector organizations. Such investment includes training, strategic partnerships, and targeted financial support, enabling these entities to operate more effectively and competently, thereby maximizing their impact in su-*

<sup>1</sup> Diretor-Presidente do Instituto de Direito Global (IDGlobal). Professor Associado de Direito Comercial da Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em Direito pela Universidade de Harvard (S.J.D., 2008).

<sup>2</sup> Diretora Acadêmica do Instituto de Direito Global (IDGlobal). Doutora em Direito e Desenvolvimento pela Faculdade de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). Os autores agradecem a assistência na pesquisa das estagiárias acadêmicas do IDGlobal Agatha Martins Soares e Mariana Caroline Silva Aguiar.

*porting public policy implementation and contributing to stronger, more effective relationships between the state and the third sector, in alignment with both legal and public ethical standards.*

**Keywords:** *Third sector; NGOs; Public policies; Organizational Development; Capacity Building; Social Innovation.*

## INTRODUÇÃO

O terceiro setor consolidou-se como um ator estratégico na implementação de políticas públicas, desempenhando um papel relevante como parceiro do Estado no enfrentamento desafios sociais em diversos países nas últimas décadas.<sup>3</sup> Este artigo define o terceiro setor como um conjunto de organizações autônomas, sem fins lucrativos, que atuam na promoção do bem público, as quais aqui também são chamadas de organizações não governamentais (ONGs).<sup>4</sup> A atuação das ONGs complementa, substitui e fiscaliza as ações governamentais, além de impulsionar a inovação social em políticas e serviços, conforme demonstraremos neste trabalho realizado por meio de revisão de literatura não-sistemática e análise de casos internacionais e nacionais.

O presente estudo oferece uma diferenciação entre as irregularidades cometidas pelo terceiro setor em duas categorias: as decorrentes de má-fé e as que ocorrem sem má-fé. As irregularidades de má-fé incluem atos como corrupção, fraude e lavagem de dinheiro. Em contraste, as irregularidades sem má-fé são aquelas que podem ser atribuídas à falta de conhecimento técnico, expansão rápida sem a infraestrutura adequada e liderança inexperiente, por exemplo. A ideia é que as irregularidades de má-fé resultam de intenções deliberadas de obter vantagens indevidas, enquanto as irregularidades sem má-fé ocorrem devido às limitações na capacidade organizacional das ONGs.

O artigo foca nas irregularidades sem má-fé, destacando que, apesar da relevância do terceiro setor na implementação de políticas públicas, muitas organizações enfrentam desafios significativos na estruturação de sua governança interna, o que pode resultar nesse tipo de ilicitude. Diante disso, explora iniciativas internacionais que demonstraram sucesso no fortalecimento institucional das ONGs e discute a aplicabilidade de tais estratégias no contexto brasileiro. A importância do artigo reside não somente em refletir sobre a atuação do terceiro setor nas políticas públicas, mas em sugerir estratégias para que o poder público fortaleça a atuação das ONGs e, consequentemente, para o sucesso de políticas públicas.

3 WESTALL, A. Evaluation and Third Sector Programmes. In: OECD. Evaluating Local Economic and Employment Development: How to Assess What Works among Programmes and Policies. Paris: OECD Publishing, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264017092-14-en>. Acesso em: 20/09/2024. Por exemplo, na União Europeia, organizações sem fins lucrativos tem um histórico de contribuição significativa para a oferta de serviços relacionados à inserção no mercado de trabalho de populações marginalizadas, como pessoas com deficiência e minorias étnicas. Para mais detalhes, ver EUROPEAN JOB MOBILITY PARTNERSHIP. The role of third sector employment services (TSES), 2010. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13336&langId=en>. Acesso em: 20 set. 2024.

4 NAO. (n.d.). What are third sector organisations? Disponível em: <https://www.nao.org.uk/successful-commissioning/introduction/what-are-civil-society-organisations-and-their-benefits-for-commissioners/>. Acesso em: 20/09/2024.

Além desta introdução, o artigo é dividido em desenvolvimento e conclusão. Na parte do desenvolvimento, ele analisa a crescente importância do terceiro setor nas políticas públicas; aborda os problemas subjacentes dessa relação; descreve estratégias governamentais internacionais para o fortalecimento de capacidades do terceiro setor; e explora o contexto brasileiro, refletindo sobre possíveis iniciativas governamentais para mitigar os riscos de irregularidades sem má-fé no País. Por fim, o artigo conclui que, para lidar com as irregularidades não intencionais, mecanismos de controle e punição são insuficientes. Na prevenção dessas irregularidades, governos podem ter um papel importante, investindo no fortalecimento da capacidade organizacional das ONGs e assegurando que elas atuem de maneira mais eficiente e preparada.

## **1. CRESCENTE IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO SETOR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O terceiro setor atua de diversas formas na arena pública. Notadamente, organizações desse setor potencializam as ações governamentais, contribuem para inovação e preenchem lacunas na prestação de serviços, assim como fiscalizam os governos.

### **1.1. POTENCIALIZANDO AÇÕES GOVERNAMENTAIS**

É comum que o terceiro setor tenha uma capilaridade maior que governos, e, portanto, seja um parceiro importante para o maior alcance de políticas públicas. Isso porque tais organizações, dada a sua expertise e o conhecimento comunitário, têm potencial para implementar soluções eficazes e adaptadas aos contextos locais, algo que pode ser desafiador para estruturas governamentais maiores e mais burocráticas.

Por exemplo, ONGs exerceram papel crucial na maior disseminação de informações de saúde durante a pandemia da covid-19. Há diversos relatos que, dada a compreensão profunda das necessidades locais por essas organizações, elas atuam como fontes confiáveis de informação em comunidades marginalizadas e personalizam conteúdos de saúde para a melhor compreensão local. Assim, atingiram de forma mais eficiente a população do que a comunicação governamental, aumentando a conscientização e o suporte a essas comunidades. Isso ocorreu, por exemplo, a Zâmbia e na África do Sul.<sup>5</sup> No entanto, ainda em casos de relativo sucesso, como o do Irã, há indícios que os resultados poderiam ter sido melhores se houvesse ocorrido uma colaboração mais estreita entre governos e ONGs.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> STANFORD CENTER FOR HEALTH EDUCATION DIGITAL MEDIC. The Role of NGOs in COVID-19 Community-Based Education, 2021. Disponível em: <https://digitalmedic.stanford.edu/news/role-ngos-covid-19-community-based-education>. Acesso em: 20 set. 2024.

<sup>6</sup> SAYARIFARD, A. et al. Identifying the non-governmental organizations' activities and challenges in response to the COVID-19 pandemic in Iran. BMC Public Health, v. 22, n. 704, p. 2-13, 2022.

Em contraste com os casos de parceria entre Estado e terceiro setor na pandemia, houve contextos em que as ONGs atuaram em lado oposto a governos omissos ou negligentes no enfrentamento da crise. Nesses casos, as ONGs exerceram um papel de contraponto, garantindo o fluxo de informações corretas mesmo quando o Poder Público falhou em fornecer orientações claras ou, em situações mais graves, quando foi responsável pela disseminação de informações equivocadas. Exemplos desse fenômeno foram observados tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, onde a desinformação sobre a covid-19 foi amplamente difundida pelos presidentes, contribuindo para a gravidade da crise de saúde pública.<sup>7</sup> No Brasil, o governo federal minimizou os riscos da pandemia, promoveu tratamentos sem comprovação científica, assim como entrou em conflito direto com a Organização Mundial da Saúde (OMS), quando o presidente adotou uma postura contrária às medidas de prevenção.<sup>8</sup> De forma semelhante, nos Estados Unidos, o governo Trump buscou deslegitimar instituições científicas e de saúde, subestimando a gravidade da pandemia.<sup>9</sup> Em ambos os países, organizações independentes se mobilizaram para garantir que a população recebesse orientações confiáveis e baseadas em evidências científicas, demonstrando a importância dessas organizações na arena pública.

## 1.2. PREENCHENDO LACUNAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Outro papel significativo que o terceiro setor vem exercendo na consecução de políticas públicas é o preenchimento de lacunas em áreas onde os serviços governamentais não estão presente de forma adequada. Principalmente em países em desenvolvimento ou regiões marcadas por conflitos, corrupção ou instituições fracas, os governos podem ser incapazes ou relutantes em fornecer serviços essenciais. Nessas situações, a atuação do terceiro setor em oferecer suporte se torna crucial. Nesse contexto, há organizações conhecidas mundialmente como os Médicos Sem Fronteiras (MSF), que levam cuidados de saúde a pessoas afetadas por graves crises humanitárias.<sup>10</sup> Notadamente, a MSF vem conduzindo campanhas de vacinação em massa contra doenças como sarampo, pólio, cólera e meningite, ajudando a manter as taxas de mortalidade abaixo dos níveis de emergência e prevenindo surtos em regiões como o Sudão.<sup>11</sup>

A atuação do terceiro setor na área da saúde é uma das mais comuns, mas nem por isso é isenta de desafios. Rajabi, Ebrahimi e Aryankhesal realizaram estudo identificando dificuldades nas parcerias entre governos e ONGs para

7 CARVALHO, P. R.; SOUSA, P. C. C. de; SCHNEIDER, M. A. F. Desinformação na pandemia de Covid-19: similitudes informacionais entre Trump e Bolsonaro. Em *Questão*, v. 27, n. 3, p. 15-41, 2021.

8 CARVALHO, P. R.; SOUSA, P. C. C. de; SCHNEIDER, M. A. F. Desinformação na pandemia de Covid-19: similitudes informacionais entre Trump e Bolsonaro. Em *Questão*, v. 27, n. 3, p. 15-41, 2021.

9 CARVALHO, P. R.; SOUSA, P. C. C. de; SCHNEIDER, M. A. F. Desinformação na pandemia de Covid-19: similitudes informacionais entre Trump e Bolsonaro. Em *Questão*, v. 27, n. 3, p. 15-41, 2021.

10 MSF. (n.d.). Sobre MSF. Disponível em: <https://www.msf.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 20/09/2024.

11 RULL, M. et al. The new WHO decision-making framework on vaccine use in acute humanitarian emergencies: MSF experience in Minkaman, South Sudan. *Conflict and Health*, v. 12, n. 1, p. 1-9, 2018.

a prestação de serviços de saúde e as dividiu em cinco categorias principais: questões estruturais, problemas relacionados a processos, definição de papéis e responsabilidades, confiança e comunicação, e controle e relações de poder.<sup>12</sup> O estudo destaca que a conscientização sobre esses desafios é crucial para que gestores, planejadores e formuladores de políticas possam aprimorar a cooperação intersetorial, maximizando as potencialidades das ONGs. Além disso, sugere que, ao enfrentar esses problemas de forma sistemática, a colaboração entre governo e ONGs pode avançar significativamente, fortalecendo os sistemas de saúde, especialmente em benefício das populações vulneráveis. Por sua vez, Besley e Ghatak ressaltam que parcerias entre o setor público e o terceiro setor podem maximizar a eficiência e o impacto na provisão de bens públicos, especialmente em países em desenvolvimento.<sup>13</sup> Os autores sugerem que parcerias público-privadas são mais eficazes quando ambos os lados compartilham a responsabilidade e o comprometimento com o projeto, especialmente em setores sociais onde as ONGs têm maior motivação.

### **1.3. FISCALIZANDO GOVERNOS**

Além de complementar ou substituir esforços do Poder Público, o terceiro setor desempenha um papel ímpar na fiscalização e responsabilização de governos. ONGs frequentemente atuam monitorando as ações governamentais, denunciando a corrupção e garantindo a transparência na implementação das políticas públicas. Esse papel de fiscalização é particularmente importante em países onde as instituições democráticas são frágeis e os mecanismos formais de responsabilização, como o Judiciário ou a imprensa, podem estar comprometidos.

Por exemplo, organizações dedicadas aos direitos humanos frequentemente monitoram violações governamentais e trazem à tona questões como violência policial, repressão política ou degradação ambiental. Esses esforços podem gerar pressão pública por reformas, ações legais ou mudanças nas políticas. Nesse sentido, o terceiro setor não apenas auxilia na prestação de serviços, mas também promove a responsabilização, tornando os governos mais responsivos às necessidades dos cidadãos. Nesse contexto, uma ONG que se destaca é a Anistia Internacional. Presente em diversos países, ela se dedica a produzir estudos, pesquisas e relatórios sobre múltiplos temas como pena de morte, tortura, liberdade de expressão, direitos de povos indígenas e refugiados, identificando e denunciando situações de abuso e violações de direitos, além de promover campanhas para mudanças de legislações.<sup>14</sup> Schneider ressalta que, além disso, a Anistia Internacional fornece um importante apoio ao sistema internacional

12 RAJABI, M.; EBRAHIMI P.; ARYANKHESAL, A. Collaboration between the government and nongovernmental organizations in providing health-care services: A systematic review of challenges. *Journal of Education and Health Promotion*, v. 10, n. 242, p. 1-9, 2021.

13 BESLEY, T.; GHATAK, M. Public-private partnerships for the provision of public goods: Theory and an application to NGOs. *Research in Economics*, v. 71, n. 2, p. 356-371, 2017.

14 AMNESTY INTERNATIONAL. (n.d.) What we do. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/>. Acesso em: 30 set. 2024.

de direitos humanos para monitorar o cumprimento das obrigações internacionais dos Estados nessa seara.<sup>15</sup>

Em resumo, o terceiro setor, em âmbito global, tornou-se um componente fundamental das políticas públicas, atuando em parceria com o Estado e, em muitos casos, preenchendo lacunas onde o governo está ausente. Além disso, esse setor exerce um papel crucial na fiscalização das ações governamentais e na catalisação de inovações na prestação de serviços públicos. À medida que os governos enfrentam desafios cada vez mais complexos nas questões sociais, o terceiro setor se destaca como um ator indispensável na busca por soluções e na promoção de políticas públicas eficazes.

## 2. O TERCEIRO SETOR NO BRASIL

### 2.1. HISTÓRICO

As origens da atuação do terceiro setor no Brasil remontam ao período colonial, com organizações de cunho religioso, como a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, inspiradas no modelo das Casas de Misericórdia portuguesas.<sup>16</sup> Baseadas em valores de caridade, essas organizações assumiam o papel de assistência a camadas mais vulneráveis da sociedade, como idosos, crianças e trabalhadores, visto que a presença do poder estatal na área social naquela época era pontual e geralmente restrita a atendimentos emergenciais.<sup>17</sup>

Mais recentemente, como ocorreu também em outros países, a parceria do Estado com o terceiro setor para consecução de políticas públicas foi impulsionada pelo reconhecimento da inerente incapacidade estatal de suprir todas as demandas sociais, sobretudo no contexto contemporâneo de uma maior especificidade na implementação de políticas públicas pelo Estado de bem-estar social.<sup>18</sup> Assim, não se trata de uma substituição das políticas universalistas que caracterizaram o desenvolvimento do Estado de bem-estar social no século XX por uma privatização dos serviços públicos, mas o reconhecimento de que a universalização pura e simples não gera os benefícios sociais desejados e que é preciso um conhecimento mais granular, mais especializado sobre as políticas públicas. Esta granularidade e esta especificidade de conhecimento podem ser alcançadas por meio de uma parceria mais transparente e eficiente entre organizações da sociedade civil e o governo. Nesse cenário, tem-se uma redistribuição de funções, com maior participação de organizações da sociedade civil, às

15 SCHNEIDER, V. The global social capital of human rights movements: A case study on Amnesty International. In: SCHNEIDER, V.; RONIT, K. (org.). *Private Organisations in Global Politics*. Londres, Nova York: Routledge, 2000.

16 CARDOSO, V. V. et al. A relação estado e terceiro setor no Brasil: elementos basilares e premências investigativas. DRd - Desenvolvimento Regional em debate, v. 10, p. 730-750, 2020.

17 CABRAL, E. H. de S. Terceiro setor: gestão e controle social. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.

18 CARDOSO, V. V. et al. A relação estado e terceiro setor no Brasil: elementos basilares e premências investigativas. DRd - Desenvolvimento Regional em debate, v. 10, p. 730-750, 2020.

quais o Estado repassa parte de suas funções de prestações sociais.<sup>19</sup> No Brasil, se, por um lado, a Constituição de 1988 trouxe a garantia de diversos direitos sociais, por outro lado, as políticas macroeconômicas adotadas a partir dos anos 1990 não só acentuaram históricos problemas sociais como também reduziram o gasto social do Estado, revelando sua incapacidade de gerir sozinho as demandas pela concretização desses direitos e, consequentemente, abrindo espaço para a atuação do terceiro setor.<sup>20</sup>

Em pesquisa sobre o papel do terceiro setor no Brasil, Buttenbender *et al.* demonstraram a contribuição dessas organizações para a melhoria de indicadores sociais em áreas como saúde e educação, além de fomentar o crescimento econômico.<sup>21</sup> O estudo também revelou que o setor foi responsável por grandes investimentos em projetos financiados com recursos públicos e privados, especialmente entre 2013 e 2019. Tal pesquisa ainda afirma que o impacto econômico dessas atividades refletiu no aumento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e no desenvolvimento de políticas sociais mais inclusivas. Contudo, o artigo ressalta a necessidade de uma supervisão constante sobre o uso dos recursos públicos por essas organizações, destacando a importância da transparência e da prestação de contas para garantir a continuidade e a eficácia das ações sociais.

Além disso, Montana, Melo e Souza destacam que a principal contribuição do terceiro setor no cenário brasileiro é sua atuação em apoio subsidiário à Administração Pública, garantindo melhorias na prestação de serviços sociais e a manutenção desses serviços mesmo frente a circunstâncias como crises econômicas e situações emergenciais.<sup>22</sup> No mesmo sentido, Volpato argumenta que o terceiro setor deve ser visto em um papel de parceiro do Estado na execução e formulação de políticas públicas.<sup>23</sup> Tais estudos reforçam o argumento apresentado acima que a sociedade civil leva a uma maior especificidade na implementação de políticas públicas, garantindo potencialmente uma maior eficiência e melhores resultados sociais com base no investimento público.

Um exemplo de sucesso de atuação conjunta entre o Estado e organizações da sociedade civil no País foi analisado por Kepple e Segall-Corrêa, no tema das

19 VOLPATO, E. C. F.; HALISKI, A.. Processo de transformação dos modelos de Estado e o papel do terceiro setor. *Revista Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 1302- 1323, 2018.

20 TACHIZAWA, T. Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor – Criação de ONGs e Estratégias de Atuação. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. SILVA, A. F. A.; BÔAS, R. V. V. O Estado estratégico e a participação social do terceiro setor. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ – RFD*, n. 38, p. 185-205, 2020.

21 BUTTENBENDER, L. P. et al. Políticas públicas, terceiro setor e suas contribuições sociais e econômicas na execução de projetos. *Redes* (1414-7106), v. 27, n. 1, p. 1-26, 2022.

22 MONTANA, M.; MELO, M. de A.; SOUZA, I. G. O. de. Panorama atual das organizações da sociedade civil no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, p. 402-424, 2018.

23 VOLPATO, E. C. F.; HALISKI, A. Processo de transformação dos modelos de Estado e o papel do terceiro setor. *Revista Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 1302- 1323, 2018.

políticas de segurança alimentar no Brasil nos anos 2000.<sup>24</sup> Os autores apontam que organizações da sociedade civil tiveram um papel fundamental no monitoramento da segurança alimentar e nutricional no País naquela época, sobretudo no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), composto por dois terços de representantes de organizações da sociedade civil e um terço por representantes do governo.<sup>25</sup> Dentre os avanços, a parceria levou à identificação de desigualdades sociais, raciais e de gênero que levavam grupos populacionais a estar sob maior risco de violação do direito à alimentação.<sup>26</sup> Cabe destacar que o Consea havia sido desativado em 2019, mas foi reinstalado em abril de 2023,<sup>27</sup> tendo em vista o aumento dos números de insegurança alimentar no Brasil nos últimos anos.<sup>28</sup>

## 2.2. LEGISLAÇÃO

Visto que a própria Constituição de 1988 prevê a atuação complementar do terceiro setor em áreas como saúde (art. 199, §1º) e assistência social (art. 204, I), a legislação brasileira buscou regulamentar diferentes formas para que o terceiro setor trabalhasse em conjunto com o aparelho estatal. A primeira iniciativa nesse sentido foi a Lei nº 9.637/1998, que elencou as características necessárias para pessoas jurídicas de direito privado tenham a classificação de Organizações Sociais, além de estabelecer a possibilidade de que essas organizações celebrem contratos de gestão com a Administração Pública, formando parceria para fomento e execução de atividades. Posteriormente, tem-se o advento da Lei nº 9.790/1999, que disciplina as chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

No entanto, a coexistência de diferentes normas e a falta de clareza quanto aos instrumentos jurídicos, formas de controle, acompanhamento e avaliação acarretaram insegurança jurídica tanto para os gestores públicos quanto para os agentes do terceiro setor.<sup>29</sup> Assim, em uma tentativa de consolidar a regulação a respeito da atuação do terceiro setor junto ao Estado, foi criada a Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Socie-

24 KEPPEL, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A.M. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. *Global Food Security*, v. 14, p. 79–86, 2017.

25 KEPPEL, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A.M. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. *Global Food Security*, v. 14, p. 79–86, 2017.

26 KEPPEL, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A.M. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. *Global Food Security*, v. 14, p. 79–86, 2017.

27 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (n.d.) Reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/obrasivoltou/respeito-e-dialogo/reisntalacao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-consea>. Acesso em: 30 set. 2024.

28 Dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) revelam que o percentual de prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave na população total no Brasil foi de 13,3% em 2014-2016 para 18,4% em 2021-2023. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. (n.d.) Prevalence of moderate or severe food insecurity in the total population (percent) (3-year average). Disponível em: <https://www.fao.org/interactive/state-of-food-security-nutrition/2-1-1/en/>. Acesso em: 30 set. 2024.

29 MENDONÇA, P.; FALCÃO, D. S. 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*, v. 21, n. 68, 2016.

dade Civil (MROSC), que dispõe sobre as relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil (OSCs), como ONGs e associações sem fins lucrativos.<sup>30</sup> É notável que a referida lei tenha sido fruto de diversas iniciativas de diálogo entre representantes da sociedade civil e atores governamentais, como fóruns, redes, grupos de trabalho, audiências públicas, seminários e comitês,<sup>31</sup> sobretudo vinculadas à Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Plataforma MROSC, que tem por objetivo “aprimorar o ambiente social e legal de atuação das organizações”.<sup>32</sup>

A Lei nº 13.019/2014 estabelece regras para as parcerias entre essas organizações e o governo, promovendo mais transparência e eficiência no uso de recursos públicos.<sup>33</sup> Essa lei trouxe avanços como a necessidade de chamamentos públicos (editais de seleção) para parcerias, a criação de mecanismos de prestação de contas mais rigorosos e a garantia de transparência na utilização de recursos públicos por essas organizações.<sup>34</sup>

Assim, a Lei nº 13.019/2014 foi um importante avanço para a prevenção de irregularidades envolvendo o terceiro setor, fortalecendo o arcabouço jurídico sobre o tema. Um exemplo é o que Oliveira chama de “Ficha Limpa” para parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos,<sup>35</sup> que se trata da vedação de celebração de parceria com organização da sociedade civil que tenha alguma das irregularidades elencadas no art. 39 da Lei, como estar omissa no dever de prestar contas de parcerias anteriores, ou ter entre seus dirigentes pessoa julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Além disso, o artigo 73 da Lei nº 13.019/2014 aborda a responsabilização e sanções que podem ser aplicadas no âmbito dessas parcerias, prevendo que a organização da sociedade civil, em caso de execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com a lei, poderá sofrer advertência, suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da Admi-

30 BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 25/09/2024.

31 PEREIRA, Alexander Gonçalves; CABRAL, Eloisa Helena de Souza; ALCÂNTARA, Valderi de Castro. Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Brasil. Administração Pública e Gestão Social, v. 15, n. 3, 2023.

32 PLATAFORMA MROSC. (n.d.). Histórico. Disponível em: <https://plataformaosc.org.br/historico/>. Acesso em: 27 set. 2024.

33 Os principais tipos de organizações reguladas pela lei são: (1) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): Regidas pela Lei nº 9.790/1999, as OSCIPs são entidades que prestam serviços de interesse público e podem firmar parcerias com o governo por meio de termos de parceria. Essas organizações precisam ser qualificadas como OSCIPs pelo Ministério da Justiça, e essa qualificação permite maior flexibilidade nas parcerias com o governo. (2) Organizações Sociais (OS): Criadas pela Lei nº 9.637/1998, as OSs são entidades privadas qualificadas para executar atividades de interesse público, como saúde, educação, cultura e pesquisa científica. Elas podem firmar contratos de gestão com o poder público, recebendo recursos públicos para a realização de suas atividades. (3) Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos: Essas entidades também podem se enquadrar como OSCs e firmar parcerias com o governo, mas a Lei nº 13.019/2014 traz novos instrumentos de parceria, como o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento, e o Acordo de Cooperação.

34 Instrumentos de Parceria da Lei 13.019/2014: (1) Termo de Colaboração: Utilizado quando a iniciativa parte do governo e tem como objetivo colaborar com projetos de organizações que atendam a demandas públicas. (2) Termo de Fomento: Utilizado quando a iniciativa parte da organização da sociedade civil, que propõe um projeto de interesse público ao governo. (3) Acordo de Cooperação: Para parcerias sem a transferência de recursos financeiros públicos, com foco em cooperação técnica ou operacional entre governo e OSCs.

35 OLIVEIRA, R. R. O novo marco regulatório das parcerias entre a administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei n. 13.019/2014. Boletim de Direito Administrativo, v. 31, n. 4, p. 395-409, abr. 2015.

nistração, e declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo.

Embora alguns autores apontem ser necessária maior atenção do Poder Público a respeito da fiscalização das parcerias, além dos mecanismos previstos na legislação,<sup>36</sup> é notável a evolução da regulação da atuação do terceiro setor no Brasil, sobretudo os esforços da Lei nº 13.019/2014 para a harmonização de categorias de organizações e procedimentos e instrumentos de parceria. Lado outro, ainda são incipientes os esforços do Poder Público brasileiros no sentido de promoção da capacidade organizacional das ONGs.

A literatura aponta que a falta de capacitação, sobretudo em matéria de gestão, é historicamente um dos principais desafios enfrentados pelas ONGs no Brasil. Mais especificamente, Carvalho e Fadul apontam a relação entre a profissionalização da gestão das organizações da sociedade civil e o crescimento destas.<sup>37</sup> Além disso, Lucio ressalta que a carência de capacitação profissional e de uma colaboração mais efetiva entre as organizações e o governo são dois obstáculos a serem superados para maximizar o impacto da atuação do terceiro setor no Brasil.<sup>38</sup>

### **3. PROBLEMAS SUBJACENTES À ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A crescente importância do terceiro setor e expansão da sua atuação não é isenta de críticas e relatos de condutas irregulares, tanto no Brasil quanto em outros países do mundo. Um relatório sobre os esforços de reconstrução e ajuda humanitária na Ucrânia afirma que, embora as ONGs venham desempenhando um papel crucial na recuperação do país, a falta de supervisão pode levar à corrupção e ineficiência, prejudicando o processo de reconstrução.<sup>39</sup> Tal relatório, defende a adoção de um código de conduta comum, monitoramento por terceiros e transparência para garantir que os fundos dos doadores sejam usados de forma eficaz e responsável. Essas medidas, segundo o documento, protegeriam a integridade do processo de ajuda e manteriam a confiança pública nos esforços em curso para apoiar a Ucrânia.

36 Por exemplo, Tourinho sustenta que é necessário um controle de prestação de contas mais minucioso por parte do Poder Público, além do mecanismos de controle de resultados que é previsto na lei como prioritário, ver TOURINHO, R. Lei nº 13.019: avanço ou retrocesso? Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 66, p. 177-225, 2017.

37 CARVALHO, A. O. de; FADUL, E. M. C. Os Fatores Críticos de Sucesso na Gestão de Organizações Não Governamentais. Administração Pública e Gestão Social, v. 4, n. 2, p. 148-171, 2012.

38 LUCIO, L. B. O terceiro setor no Brasil: avanços, retrocessos e desafios para as organizações sociais. Contribuciones a Las Ciencias Sociales, v.17, n.1, p. 2382-2399, 2024.

39 BIERMAN B., RUNDE, D. F. Ensuring NGO Accountability for Reconstruction and Humanitarian Relief in Ukraine. Center for Strategic & International Studies, 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/ensuring-ngo-accountability-reconstruction-and-humanitarian-relief-ukraine>. Acesso em: 23 set. 2024.

Outro estudo explora como a corrupção, a má coordenação e as más práticas gerenciais dentro das organizações de ajuda humanitária impactaram a resposta à crise dos refugiados sírios no Líbano.<sup>40</sup> A pesquisa destaca como fatores como a fragilidade das instituições públicas, a rápida expansão das operações de ajuda e o ambiente de trabalho caótico nas organizações humanitárias contribuíram para comportamentos antiéticos. O artigo também ressalta a influência das condições políticas e econômicas do Líbano, juntamente com a falta de sistemas eficazes de conformidade, fiscalização e sanção, na propagação da corrupção no setor de ajuda humanitária no contexto abordado.

Ainda sobre as irregularidades na atuação do terceiro setor, um estudo analisou, no Brasil, a prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFLs) em parceria com o governo federal durante o período de 2008 a 2014.<sup>41</sup> O artigo argumenta que as EPSFLs apresentam uma maior probabilidade de inadimplência, em comparação a outras organizações, o que reforça a ideia de “falhas voluntárias” desse setor, como amadorismo.

Conforme tais casos ilustram, são diversos os motivos relacionados às de práticas indevidas do terceiro setor. Propomos dividir esses fatores em duas grandes categorias, aqueles que decorrem de má-fé e aqueles que não, conforme exposto a seguir.

### 3.1. ATOS INDEVIDOS DECORRENTE DE MÁ-FÉ

É possível que algumas organizações do terceiro setor abusem de seu status de entidades sem fins lucrativos para obter ganhos pessoais ou organizacionais. Essas organizações podem se valer da imagem de entidade benéfica como fachada para atividades ilícitas, incluindo lavagem de dinheiro, fraude e desvio de recursos.<sup>42</sup> Esse risco tende a ser maior em países onde o sistema regulatório é frágil ou insuficiente, dificultando a fiscalização e o monitoramento eficaz das atividades dessas organizações, contribuindo, assim, para um ambiente favorável para que atuem sem temer consequências.

Nos casos em que as irregularidades do terceiro setor resultam de intenções deliberadas de obter vantagens indevidas, é coerente que os Estados promovam

40 BOUCHABKE, S.; HADDAD, G. Ineffectiveness, Poor Coordination, and Corruption in Humanitarian Aid: The Syrian Refugee Crisis in Lebanon. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, v. 32, n. 4, p. 894–909, 2021.

41 GOLDBAUM, S.; PEDROZO JR, E. A prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos em parcerias com a União (2008 a 2014). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 74, 2018.

42 A título ilustrativo lista-se algumas notícias sobre ONGs brasileiras investigadas por suposta fraude ou suposto desvio de verbas públicas. PRADO, Anita et al. PF investiga desvio de emendas parlamentares via ONG que seria ligada ao Rio de Janeiro. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/08/pf-investiga-desvio-de-emendas-parlamentares-via-ong.ghtml>. Acesso em 02 out. 2024. LARA, Wallace. Polícia apreende R\$ 690 mil em dinheiro na sede de ONG investigada por desvio de verba pública em SP. G1 São Paulo, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/11/18/policia-apreende-r-690-mil-em-dinheiro-em-ong-investigada-por-desvio-de-verba-publica-em-sp.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2024. G1 AL. Proprietárias da ONG Pata Voluntária são presas suspeitas de fraude para arrecadar dinheiro. G1 Alagoas, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/07/05/proprietarias-da-ong-pata-voluntaria-sao-presas-suspeitas-de-fraude-para-arrecadar-dinheiro.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2024.

reformas para fortalecer o arcabouço jurídico, aumentando os mecanismos de fiscalização e a severidade das punições.<sup>43</sup>

### **3.2. ATOS INDEVIDOS SEM MÁ-FÉ**

Diferentemente dos atos indevidos decorrentes de má-fé, as irregularidades sem má-fé resultam das limitações na capacidade organizacional das ONGs. Muitas dessas organizações carecem da expertise necessária para lidar com trâmites jurídicos e as particularidades dos contratos com o Poder Público, o que pode levar à não conformidade com regulamentos relacionados, por exemplo, à transparência, responsabilidade financeira e processos de contratação pública. Essa falta de conhecimento pode ocasionar violações não intencionais, como o descumprimento de padrões de prestação de contas.

Além disso, muitas dessas ONGs expandem rapidamente, especialmente em contextos de crise, sem antes estabelecer estruturas internas de governança adequadas, o que pode ocasionar erros na diligência financeira, na implementação de projetos e na conformidade legal. Outrossim, muitas ONGs são lideradas por indivíduos apaixonados e dedicados, mas que podem não possuir formação formal ou capacitação para com as questões burocráticas e financeiras da organização. Embora o entusiasmo desses líderes seja um motor para a missão da organização, ele também pode levar a práticas de gestão inadequadas e ao não cumprimento de padrões legais e éticos.

Para este grupo de casos, em que as irregularidades ocorrem sem má-fé por parte da organização do terceiro setor e de seus membros, medidas como o fortalecimento do regime jurídico, o aumento do monitoramento, da fiscalização ou o rigor nas sanções, embora importantes, não serão suficientes para resolver os problemas subjacentes. Isso se deve ao fato de que essas irregularidades resultam de limitações na capacidade de atuação da organização, que não podem ser sanadas apenas com mecanismos punitivos ou de controle. Portanto, uma estratégia mais adequada para os governos, visando mitigar os riscos de irregularidades não intencionais de ONGs, seria investir no fortalecimento da capacidade organizacional dessas instituições. Ao disponibilizar recursos para o desenvolvimento institucional do terceiro setor, os governos podem prevenir irregularidades involuntárias e promover a profissionalização de seus membros, assegurando que as ONGs desempenhem seu papel social de maneira mais eficiente e ética. Isso, em última instância, auxilia os próprios governos a implementarem políticas públicas de forma assertiva.

<sup>43</sup> Como argumenta grande parte da literatura anticorrupção, as leis destinadas a combater a corrupção desempenham um papel positivo na mitigação desse problema. Veja, por exemplo, DAVIS, K. E. Anti-Corruption Law and Systemic Corruption: The Role of Direct Responses. *Direito GV Law Review*, v. 17, n. 2, p. 1-23, 2021.

## 4. FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES NO TERCEIRO SETOR: EXEMPLOS DE ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS INTERNACIONAIS E POSSÍVEIS AÇÕES NO BRASIL

Soluções para as irregularidades sem má-fé do terceiro setor perpassam esforço para fortalecer a capacitação dessas organizações, assegurando que as ONGs continuem a contribuir com as políticas públicas, sem comprometer os padrões éticos e legais que devem nortear sua atuação. Para mitigar tais práticas indevidas, o foco no desenvolvimento institucional dessas entidades se mostra a abordagem mais eficaz. Listamos a seguir algumas dessas possíveis ações e exemplos de boas-práticas governamentais internacionais nesse viés e refletimos sobre possível implementação no Brasil.

### 4.1. PROGRAMAS DE TREINAMENTO E EDUCAÇÃO

Os governos podem oferecer programas de treinamento que forneçam às organizações do terceiro setor o conhecimento e as promova o desenvolvimento de habilidades necessárias de seus membros para melhorar suas operações. Esses programas podem se concentrar em áreas como gestão financeira, planejamento estratégico, avaliação de programas e conformidade legal. Por exemplo, o Programa de Capacitação em Gestão Financeira de ONGs (*NGO Financial Management Capacity Building*), nos Estados Unidos, financiado pelo governo federal, busca capacitar ONGs que atuam em ambientes desafiadores a operar de maneira eficaz, prudente e segura, melhorando suas habilidades de gestão financeira e administrativa.<sup>44</sup>

Programas semelhantes ao norte-americano poderiam ser implementados pelos governos estaduais, a fim de oferecer treinamento gratuito ou subsidiado para ONGs em temas como conformidade legal, transparência financeira e avaliação de programas. Isso poderia melhorar o profissionalismo e a sustentabilidade de muitas ONGs, especialmente as pequenas e médias, que carecem dessas habilidades.

Ademais, o Brasil poderia ampliar os investimentos em capacitação do terceiro setor para melhorar a prestação de contas e a medição de impacto dentro das ONGs. As iniciativas de fortalecimento de capacidades deveriam enfatizar a importância da transparência, auditorias regulares e avaliações de desempenho para construir confiança com doadores e com o público. Além disso, criar uma cultura de medição de impacto — onde as ONGs sejam treinadas para avaliar e comunicar os resultados de seus programas — fortaleceria a credibilidade do setor como um todo.

<sup>44</sup> U.S. DoJ. NGO Financial Management Capacity Building, 2024. Disponível em: <https://www.state.gov/ngo-financial-management-capacity-building/>. Acesso em: 26 set. 2024.

Um raro exemplo de atuação estatal no Brasil neste sentido são as formações virtuais e gratuitas oferecidas pelo governo federal para fortalecer a capacidade de mobilização e gestão das organizações da sociedade civil, por meio de capacitações em temas como planejamento e transparência, prestação de contas e execução de parcerias.<sup>45</sup> Contudo, nota-se a carência de maior envolvimento direto do Poder Público para a expansão do oferecimento de iniciativas como essas, inclusive em modalidade presencial para comunidades com difícil acesso à internet, por exemplo.

#### **4.2. SUBSÍDIOS PARA FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES**

Os governos podem fornecer subsídios direcionados para ajudar as organizações do terceiro setor a desenvolver suas capacidades internas. Ao contrário dos repasses tradicionais que financiam atividades-fim, os subsídios de fortalecimento de capacidades são projetados especificamente para melhorar a infraestrutura da organização, como a contratação de pessoal, a atualização de tecnologia ou a melhoria das práticas de governança.

Pesquisa realizada por Ali e Gul, analisou os impactos do financiamento governamental em ONGs, destacando tanto os benefícios, como a estabilidade financeira e maior eficiência, quanto as desvantagens, como a perda de autonomia, desvio de missão e redução da colaboração entre ONGs.<sup>46</sup> O estudo revisa pesquisas que apresentam resultados variados, mostrando que esses efeitos dependem de fatores como o tamanho da organização, setor de atuação e ambiente político. Isso indica que, apesar dos riscos, a implementação cuidadosa e estratégica desses subsídios pode ser um caminho promissor, quando esses são distribuídos de forma criteriosa e alinhada com as necessidades das organizações.

No contexto brasileiro, desde que haja transparência e prestação de contas adequadas, subsídios especificamente projetados para ajudar as ONGs a fortalecer suas operações internas podem ser uma estratégia promissora, especialmente para canalizar recursos para ONGs que atuam em áreas rurais ou carentes. Em vez de focar apenas no financiamento de atividades de projetos, esses subsídios permitiriam que as ONGs investissem por exemplo, em atualizações tecnológicas e bem duráveis, ampliando e aprimorando a capacidade de atuação dessas organizações.

#### **4.3. APOIO PARA A NAVEGAÇÃO NO AMBIENTE LEGAL E REGULATÓRIO**

Os governos podem ajudar as organizações do terceiro setor a navegar pelo complexo ambiente jurídico e regulatório em que operam. Ao oferecer assistê-

<sup>45</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (n.d.) Capacitação. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/capacitacao>. Acesso em: 02 out 2024.

<sup>46</sup> ALI, T. M.; GUL, S. Government Funding to the NGOs: A Blessing or a Curse? International Journal of Research in Business and Social Science (2147- 4478), v. 5, n. 6, p. 51-61, 2016.

cia jurídica ou simplificar os procedimentos regulatórios, os governos podem reduzir a carga administrativa sobre as ONGs e entidades sem fins lucrativos, permitindo que se concentrem em suas missões principais. Um exemplo desse tipo de iniciativa, é o Portal NGO-DARPAN da Índia. O governo indiano lançou tal portal buscando simplificar o processo de registro e conformidade para ONGs. Essa plataforma online permite que as organizações se registrem, solicitem subsídios e apresentem a documentação necessária em um só lugar, reduzindo os obstáculos burocráticos e fomentando a conformidade com as regulamentações governamentais.<sup>47</sup>

O Brasil poderia se beneficiar de iniciativas semelhantes ao portal NGO DARPAN da Índia. O governo poderia criar uma plataforma online para simplificar o registro de ONGs, as solicitações de subsídios e os procedimentos de conformidade, reduzindo a burocracia e aumentando a transparência. Isso beneficiaria especialmente as ONGs menores, que frequentemente enfrentam dificuldades com os complexos e demorados requisitos regulatórios. O portal também poderia servir como um repositório central de oportunidades de financiamento, assessoria jurídica e melhores práticas em gestão de ONGs.

#### **4.4. FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES POR MEIO DE HUBS DE INOVAÇÃO SOCIAL**

O Poder Público pode estabelecer ou incentivar *hubs* de inovação social onde as organizações do terceiro setor podem colaborar e compartilhar recursos. Por exemplo, o NGO Resource Hub – ligado ao The Caribbean Policy Development Centre (CPDC), uma coalizão de organizações não governamentais do Caribe – é uma plataforma de dados online desenvolvida para fornecer materiais de capacitação com o objetivo de fortalecer as operações das ONGs e melhorar o acesso delas à informação.<sup>48</sup> O banco de dados também permite que ONGs, o público e doadores tenham acesso a informações atualizadas sobre organizações do setor. Um dos apoiadores desse *hub* é a União Europeia.

Uma possibilidade, é o Brasil poderia estabelecer *hubs* onde ONGs, empreendedores sociais e o setor público pudessem colaborar em soluções inovadoras para desafios locais. Esses *hubs* poderiam fornecer, por exemplo, espaços de trabalho compartilhados se físicos, mas também possibilidade de *networking* virtual, além *workshops* de treinamento, envolvendo órgãos público, empresas e terceiro setor. Ao promover a colaboração entre diferentes setores, esses *hubs* ajudariam as ONGs a ampliar seu impacto, ao mesmo tempo que promoveriam o compartilhamento de conhecimento entre setores.

47 NGO-DARPAN. (n.d.). About us. Disponível em: <https://ngodarpan.gov.in/index.php/home/about>. Acesso em: 23 set. 2024.

48 CPDC. (n.d.). The NGO Resource Hub. Disponível em: <https://cpdcngo.org/ngo-resource-hub/>. Acesso em: 23 set. 2024.

#### 4.5. DESAFIOS

Conforme exposto, os governos podem ter um papel estratégico no desenvolvimento das capacidades do terceiro setor. Os exemplos citados demonstram diversas ações governamentais que podem ser implementadas para aumentar a eficiência das ONGs em gerar resultados significativos nas políticas públicas. No entanto, esse caminho não é isento de desafios. A sustentabilidade é uma questão central, pois muitas iniciativas governamentais de fortalecimento das ONGs dependem de governos ou recursos temporários, o que pode comprometer sua continuidade a longo prazo. Além disso, o acesso a essas iniciativas pode ser limitado, especialmente para ONGs de menor porte ou localizadas em áreas afastadas dos grandes centros, que enfrentam barreiras como falta de infraestrutura tecnológica e redes de contato necessárias para se envolver com os programas governamentais. Por outro lado, essas ONGs que atuam em lugares afastados, com fraca presença do Estado, podem ser as que mais precisam de uma governança interna forte para lidar com os desafios das comunidades em que estão inseridas. Outro desafio relevante é a mensuração do impacto de longo prazo dos programas de fortalecimento, dado que a diversidade do setor dificulta uma avaliação precisa da eficácia e sustentabilidade dessas ações. Apesar desses obstáculos, há potencial para que as medidas governamentais aprimorem a atuação do terceiro setor, assim como aumentem a eficácia das políticas públicas realizadas em parceria com essas ONGs.

### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O terceiro setor tem se mostrado um ator cada vez mais importante para a implementação de políticas públicas, seja complementando as ações do governo, fiscalizando a sua atuação, ou até mesmo oferecendo serviços onde o Estado não alcança. No entanto, sua atuação enfrenta desafios, principalmente ligados à falta de capacitação e estrutura adequada das organizações que fazem parte desse setor. Este artigo explorou que, para mitigar irregularidades, especialmente as que ocorrem sem má-fé, e maximizar o impacto social de ONGs, governos podem adotar uma abordagem proativa e preventiva de fortalecimento do terceiro setor, indo além de mecanismos de controle e responsabilização.

Os exemplos apresentados mostram que programas de capacitação, parcerias estratégicas, apoio jurídico e subsídios para desenvolvimento organizacional podem transformar a atuação das ONGs, tornando-as mais eficientes, éticas e sustentáveis. Dessa forma, governos e terceiro setor aumentam a capacidade para que juntos possam enfrentar os desafios sociais e promover um impacto social positivo abrangente e duradouro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALI, T. M.; GUL, S. Government Funding to the NGOs: A Blessing or a Curse? *International Journal of Research in Business and Social Science* (2147- 4478), v. 5, n. 6, p. 51–61, 2016.

AMNESTY INTERNATIONAL. (n.d.) *What we do*. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/>. Acesso em: 30 set. 2024.

BESLEY, T.; GHATAK, M. Public-private partnerships for the provision of public goods: Theory and an application to NGOs. *Research in Economics*, v. 71, n. 2, p. 356–371, 2017.

BIERMAN B., RUNDE. D. F. Ensuring NGO Accountability for Reconstruction and Humanitarian Relief in Ukraine. *Center for Strategic & International Studies*, 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/ensuring-ngo-accountability-reconstruction-and-humanitarian-relief-ukraine>. Acesso em: 23 set. 2024.

BOUCHABKE, S.; HADDAD, G. Ineffectiveness, Poor Coordination, and Corruption in Humanitarian Aid: The Syrian Refugee Crisis in Lebanon. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, v. 32, n. 4, p. 894–909, 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 25/09/2024.

BUTTENBENDER, L. P. et al. Políticas públicas, terceiro setor e suas contribuições sociais e econômicas na execução de projetos. *Redes* (1414-7106), v. 27, n. 1, p. 1–26, 2022.

CABRAL, E. H. de S. Terceiro setor: gestão e controle social. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.

CARDOSO, V. V. et al. A relação estado e terceiro setor no Brasil: elementos basilares e premências investigativas. *DRd - Desenvolvimento Regional em debate*, v. 10, p. 730–750, 2020.

CARVALHO, A. O. de; FADUL, E. M. C. Os Fatores Críticos de Sucesso na Gestão de Organizações Não Governamentais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 4, n. 2, p. 148–171, 2012.

CARVALHO, P. R.; SOUSA, P. C. C. de; SCHNEIDER, M. A. F. Desinformação na pandemia de Covid-19: similitudes informacionais entre Trump e Bolsonaro. *Em Questão*, v. 27, n. 3, p. 15–41, 2021.

CPDC. (n.d.). *The NGO Resource Hub*. Disponível em: <https://cpdcngo.org/ngo-resource-hub/>. Acesso em: 23 set. 2024.

DAVIS, K. E. Anti-Corruption Law and Systemic Corruption: The Role of Direct Responses. *Direito GV Law Review*, v. 17, n. 2, p. 1-23, 2021.

EUROPEAN JOB MOBILITY PARTNERSHIP. *The role of third sector employment services (TSES)*, 2010. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13336&langId=en>. Acesso em: 20 set. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. (n.d.) *Prevalence of moderate or severe food insecurity in the total population (percent) (3-year average)*. Disponível em: <https://www.fao.org/interactive/state-of-food-security-nutrition/2-1-1/en/>. Acesso em: 30 set. 2024.

G1 AL. Proprietárias da ONG Pata Voluntária são presas suspeitas de fraude para arrecadar dinheiro. *G1 Alagoas*, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/07/05/proprietarias-da-ong-pata-voluntaria-sao-presas-suspeitas-de-fraude-para-arrecadar-dinheiro.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2024.

GOLDBAUM, S.; PEDROZO JR, E. A prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos em parcerias com a União (2008 a 2014). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 74, 2018.

KEPPEL, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A.M. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. *Global Food Security*, v. 14, p. 79-86, 2017.

LARA, Wallace. Polícia apreende R\$ 690 mil em dinheiro na sede de ONG investigada por desvio de verba pública em SP. *G1 São Paulo*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/11/18/policia-apreende-r-690-mil-em-dinheiro-em-ong-investigada-por-desvio-de-verba-publica-em-sp.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2024.

LUCIO, L. B. O terceiro setor no Brasil: avanços, retrocessos e desafios para as organizações sociais. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, v.17, n.1, p. 2382-2399, 2024.

MENDONÇA, P.; FALCÃO, D. S. 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*, v. 21, n. 68, 2016.

MONTANA, M.; MELO, M. de A.; SOUZA, I. G. O. de. Panorama atual das organizações da sociedade civil no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, p. 402-424, 2018.

MSF. (n.d.). *Sobre MSF*. Disponível em: <https://www.msf.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 20/09/2024.

NAO. (n.d.). *What are third sector organisations?* Disponível em: <https://www.nao.org.uk/successful-commissioning/introduction/what-are-civil-society-organisations-and-their-benefits-for-commissioners/>. Acesso em: 20/09/2024.

NGO-DARPAN. (n.d.). *About us*. Disponível em: <https://ngodarpan.gov.in/index.php/home/about>. Acesso em: 23 set. 2024.

OLIVEIRA, R. R. O novo marco regulatório das parcerias entre a administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei n. 13.019/2014. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 31, n. 4, p. 395-409, abr. 2015.

PEREIRA, Alexander Gonçalves; CABRAL, Eloisa Helena de Souza; ALCÂNTARA, Valderí de Castro. Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 15, n. 3, 2023

PLATAFORMA MROSC. (n.d.). *Histórico*. Disponível em: <https://plataformaosc.org.br/historico/>. Acesso em: 27 set. 2024.

PRADO, Anita *et al.* PF investiga desvio de emendas parlamentares via ONG que seria ligada aos Brazão. *G1 Rio de Janeiro*, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/08/pf-investiga-desvio-de-emendas-parlamentares-via-ong.ghtml>. Acesso em 02 out. 2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (n.d.) *Capacitação*. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/partnerias/capacitacao>. Acesso em: 02 out 2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (n.d.) *Reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)*. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/obrasilvoltou/respeito-e-dialogo/reisntalacao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-consea>. Acesso em: 30 set. 2024.

RAJABI, M.; EBRAHIMI P.; ARYANKHESAL, A. Collaboration between the government and nongovernmental organizations in providing health-care services: A systematic review of challenges. *Journal of Education and Health Promotion*, v. 10, n. 242, p. 1-9, 2021.

RULL, M. *et al.* The new WHO decision-making framework on vaccine use in acute humanitarian emergencies: MSF experience in Minkaman, South Sudan. *Conflict and Health*, v. 12, n. 1, p. 1-9, 2018.

SAYARIFARD, A. *et al.* Identifying the non-governmental organizations' activities and challenges in response to the COVID-19 pandemic in Iran. *BMC Public Health*, v. 22, n. 704, p. 2-13, 2022.

SCHNEIDER, V. The global social capital of human rights movements: A case study on Amnesty International. In: SCHNEIDER, V.; RONIT, K. (org.). *Private Organisations in Global Politics*. Londres, Nova York: Routledge, 2000.

SILVA, A. F. A.; BÔAS, R. V. V. O Estado estratégico e a participação social do terceiro setor. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD*, n. 38, p. 185-205, 2020.

STANFORD CENTER FOR HEALTH EDUCATION DIGITAL MEDIC. *The Role of NGOs in COVID-19 Community-Based Education*, 2021. Disponível em: <https://digitalmedic.stanford.edu/news/role-ngos-covid-19-community-based-education>. Acesso em: 20 set. 2024.

TACHIZAWA, T. Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor – Criação de ONGs e Estratégias de Atuação. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019.

TOURINHO, R. Lei nº 13.019: avanço ou retrocesso? *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 66, p. 177-225, 2017.

U.S. DoJ. *NGO Financial Management Capacity Building*, 2024. Disponível em: <https://www.state.gov/ngo-financial-management-capacity-building/>. Acesso em: 26 set. 2024.

VOLPATO, E. C. F.; HALISKI, A. Processo de transformação dos modelos de Estado e o papel do terceiro setor. *Revista Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 1302- 1323, 2018.

WESTALL, A. Evaluation and Third Sector Programmes. In: OECD. *Evaluating Local Economic and Employment Development: How to Assess What Works among Programmes and Policies*. Paris: OECD Publishing, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264017092-14-en>. Acesso em: 20/09/2024.