



Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



30
Enap anos

DIMITRI LEONARDO SANTANA MARTINS DE OLIVEIRA
PERSPECTIVAS DA RELAÇÃO PODER PÚBLICO – SOCIEDADE CIVIL
COM A ENTRADA EM VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.019/2014

Brasília – DF
Agosto/2016



Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização

**DIMITRI LEONARDO SANTANA MARTINS DE
OLIVEIRA**

**PERSPECTIVAS DA RELAÇÃO PODER PÚBLICO –
SOCIEDADE CIVIL COM A ENTRADA EM VIGÊNCIA
DA LEI Nº 13.019/2014**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Professor Orientador: Francisco José Pereira da Silva

Brasília – DF
Agosto/2016

SUMÁRIO

1. RESUMO	4
2. INTRODUÇÃO	5
3. METODOLOGIA	6
4. REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
5. PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE O MARCO REGULATÓRIO.....	16
6. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	19
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	21

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi mapear as primeiras impressões, tanto em atores do Poder Público quanto da sociedade civil, ensejadas pela entrada em vigência do MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - em 23 de janeiro de 2016. Para tanto, em primeiro lugar, foi realizada uma revisão bibliográfica versando sobre o histórico do caminho feito pelas Organizações da Sociedade Civil de meados dos anos 1990 até a chegada do MROSC com a lei nº 13.019/2014. A metodologia utilizada foi a realização de entrevistas semi-estruturadas com atores da sociedade civil e do Poder Público. A partir destas entrevistas foi constatado que o MROSC está sendo bem recebido, com a promessa de racionalizar e dinamizar as parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil. Por fim, foram apontadas as lacunas ainda existentes nos estudos que versam sobre a consolidação da democracia e na construção de um país justo e fraterno.

Palavras-chave: MROSC, lei nº 13.019/2014, Poder Público, Organizações da Sociedade Civil.

INTRODUÇÃO

Recentemente, no dia 23 de janeiro de 2016, entrou em vigor o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, e dado que o MROSC introduziu uma série de inovações conceituais, de procedimentos, de tratamento, de fiscalização, de prestação de contas, a relação do Poder Público com as Organizações da Sociedade Civil serão doravante sensivelmente afetadas.

Por se tratar de uma pesquisa acadêmica no bojo de uma especialização numa escola de governo, este trabalho será útil na vida profissional do autor, que é servidor público no Ministério do Trabalho, e trabalha com organizações da sociedade civil, no acompanhamento da execução de parcerias entre o Ministério do Trabalho e diversas organizações da sociedade civil, bem como das suas prestações de contas. Além deste fato, esta pesquisa justifica-se pela busca em responder às inúmeras perguntas sobre este novo instrumento legal, bem como interrogações sobre como se processará daqui por diante a relação Poder Público – Sociedade Civil, questionamento sobre a corrupção, o controle, se este será finalístico ou burocrático, sobre a burocracia, a eficácia e a eficiência na execução dos projetos, se haverá mais efetividade na entrega dos resultados para a sociedade.

A pesquisa também será uma fonte de pesquisa para estudiosos do tema “parcerias do poder público com a iniciativa privada”, visto que fará também um apanhado documental e bibliográfico sobre a legislação e os trabalhos acadêmicos que permeiam o tema. Enfim será num contexto acadêmico e profissional que será construído esse artigo com o condão de suprir lacunas profissionais, no sentido de mapear as novas informações referentes à celebração de parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil, enriquecer os estudos e também com um teor de ineditismo, haja vista que o MROSC entrou em vigor recentemente.

Portanto, a principal ambição deste artigo é aventar as principais perspectivas para a relação Poder Público – Sociedade Civil após a entrada em vigência da lei nº 13.019/2014. Portanto, dentro do contexto de uma profunda mudança no marco jurídico que rege as relações entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), coloca-se como problema da nossa pesquisa a seguinte pergunta: “quais são as perspectivas da relação Poder Público – Sociedade Civil após a entrada em vigência da lei nº 13.019/2014?”.

Entre as possíveis respostas aventadas a este problema, apresentam-se como hipóteses:

- 1) O controle sobre a execução dos projetos será mais efetivo;
- 2) A burocracia no setor será diminuída;
- 3) Haverá aumento da eficiência na entrega dos produtos para a sociedade e transparência no uso dos recursos públicos.

Como objetivo geral, o artigo pretende apresentar, a partir de uma retomada do contexto histórico e de um breve resumo dos principais pontos do marco regulatório das organizações da sociedade civil, que perspectivas se apresentam para a relação entre o Poder Público e a Sociedade Civil, através do olhar de atores tanto do Poder Público quanto das Organizações da Sociedade Civil.

Constituem-se, portanto, em objetivos específicos desta pesquisa:

- 1) Analisar o histórico da relação do Poder Público com a sociedade civil no contexto da Reforma do Estado nos anos 1990;
- 2) Descrever brevemente o contexto no qual surgiu o marco das organizações da sociedade civil;
- 3) Apresentar de forma resumida os principais pontos do marco legal das organizações da sociedade civil;
- 4) Identificar as perspectivas da relação entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

METODOLOGIA

Para lograr os objetivos acima explicitados, em primeiro lugar, foi realizada uma revisão bibliográfica, com pesquisas em livros e artigos, bem como em publicações oficiais, além de pesquisa documental, por meio do estudo do corpo da lei nº 13.019/2014 e do decreto nº 8.726/2016, que regulamenta o marco legal. A função principal da revisão bibliográfica foi mapear as opiniões existentes no meio acadêmico acerca da emergência do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, visando embasar o referencial teórico.

Além desta análise em corpos documentais, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores do Poder Público e da Sociedade Civil, visando obter a percepção das

perspectivas do advento do novo marco regulatório na ótica destes referidos atores. Portanto, a análise dos dados obtidos foi qualitativa. Como roteiro para entrevista semi-estruturada, foi proposto um conjunto de perguntas que norteiem uma entrevista de cerca de trinta minutos com atores, tanto para os atores do Poder Público quanto para os atores da Sociedade Civil sobre o marco regulatório das OSC's.

Tanto para servidores do Poder Público quanto para membros de Organizações da Sociedade Civil foram apresentadas perguntas como as seguintes:

1. Como você recebe o advento do marco regulatório das OSC's?
2. Quais são as suas expectativas de mudanças no relacionamento com a sociedade civil/o poder público, com o advento do marco regulatório das OSC's?
3. Você espera que o controle da execução das novas parcerias se torne mais finalístico/menos burocrático, ou seja, de resultados? Por quê?
4. Que impacto você espera na Administração Pública/Sociedade Civil, e em especial no seu trabalho, com a entrada em vigência da lei nº 13.019/2014?
5. Que melhorias você proporia para a lei nº 13.019/2014? Por quê?

REFERENCIAL TEÓRICO

Desde o início dos debates acerca da Reforma do Estado, em meados dos anos noventa, discute-se a utilização das Organizações da Sociedade Civil (OSC's), como parceiras do Poder Público para a consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil, que estão codificados no artigo 3º da Constituição Federal: “garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Esta discussão entra no bojo do debate pós-redemocratização acerca da necessidade de diminuição do protagonismo estatal no que se refere ao alcance das metas da sociedade brasileira. No que diz respeito à economia, tal posição ficou conhecida como “neoliberalismo”, no sentido de transferir o controle de empresas públicas para a mão de agentes privados; já com relação à sociedade, isso se refere na emergência do chamado “Terceiro Setor”, para o qual podem ser repassados para mãos privadas serviços públicos.

O Terceiro Setor, que rompe a dicotomia clássica Estado-Mercado, tem como característica principal o hibridismo de pertencer a particulares e ao mesmo tempo oferecer

serviços públicos e gratuitos à população como um todo, entrando, dessa forma, numa seara que durante muito tempo, no Brasil, estava reservada principalmente ao Estado. O conceito de Terceiro Setor é bem delineado por França Filho:

O termo terceiro setor, por exemplo, é herdeiro de uma tradição anglo-saxônica, particularmente impregnada pela idéia de filantropia. Essa abordagem identifica o terceiro setor ao universo das organizações sem fins lucrativos (non-profit organizations). No formato jurídico, o non-profit sector, também conhecido como voluntary sector, é particularmente ligado ao contexto norte-americano, no qual a relação com uma tradição de Estado social não aparece como primordial na sua história. [...] As organizações apresentam cinco características essenciais: elas são formais, privadas, independentes, não devem distribuir lucros e devem comportar um certo nível de participação voluntária. Ao acrescentarmos a esses cinco traços dois outros – as organizações não devem ser políticas (no sentido restrito do termo, isto é, excluem-se os partidos políticos) e nem confessionais (ou seja, exclui-se qualquer gênero de organização religiosa). (FRANÇA FILHO, 2002, p. 10).

O autor, porém, faz a uma crítica a este conceito, e afirma que tal conceituação não se adequa à realidade brasileira. Para ele,

Com essa noção de terceiro setor, perde-se de vista um largo campo de iniciativas que desempenham um papel fundamental para amplas fatias da população de países como o nosso. O termo terceiro setor, portanto, nessa filiação anglo-saxônica, refletiria apenas a ponta do iceberg que representa este «mar» de iniciativas não-governamentais e não-mercantis na América Latina. (FRANÇA FILHO, 2002, pp. 10-11).

Em grande parte, percebe-se que a oferta de serviços públicos aos cidadãos por parte de organizações privadas tende a ter maior eficiência, geralmente em virtude de um menor tamanho destas organizações, bem como a uma maior especialização no trato de questões de interesse público, bem como uma maior proximidade física como o seu público-alvo, o que é virtualmente ao Estado brasileiro impossível, dado o gigantismo, a continentalidade e a própria complexidade e diversidade da nação brasileira. Estas características diminuem muito a burocracia.

Porém, das novas relações entre Poder Público e Sociedade Civil emergem ambivalências e dicotomias, sendo que uma delas é o conceito de “utilidade pública” (Modesto, 1998), usado desde o início do século XX, mas extremamente carregado de polissemias, deixando, portanto, margens a múltiplas interpretações, bem como um sem-número de confusões. Outro problema que surge é a questão sobre relação entre o direito administrativo – que rege a Administração Pública – e o Terceiro Setor - que, em tese, é regido pelo direito civil. Esse é um problema capital, dado que as organizações pertencentes

ao Terceiro Setor no Brasil se inserem num “vácuo jurídico” no direito brasileiro, o que dá margem, justamente, entre outras coisas, à corrupção e à malversação do dinheiro público.

As primeiras normativas legais que surgem em nosso Direito Pátrio visando cobrir este vácuo jurídico podem ser observadas já no final dos anos noventa, após o início da implantação da chamada Reforma Administrativa pelo ministro Bresser-Pereira. Este início de normatização, como já foi dito, fez-se necessário, dado o amálgama relativamente disforme e multiforme de organizações da sociedade civil na realidade brasileira operando com serviços ao público, e muitas das vezes com recursos públicos. E é neste contexto que surge no direito brasileiro os títulos de “Organizações Sociais” (OS) e “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIPs), criados, respectivamente, pelas leis nº 9.637/1998 e 9.790/1999 (Modesto, 1998, 2012). Esse foi o primeiro passo para uma normatização moderna, voltada para as organizações que militam no campo do chamado “Terceiro Setor”.

Com certeza ao protagonismo da sociedade, que fica evidente na ascensão do assim chamado “Terceiro Setor”, segundo da Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 393), pode-se afirmar que a participação da sociedade na execução de políticas sociais ganhou ampla acolhida na Constituição de 1988. A Constituição Cidadã e a constitucionalização de inúmeros direitos sociais, bem como da participação social, foi fundamental para ampliar o protagonismo da sociedade no trato de questões relacionadas ao bem comum e ao interesse público. Dessa forma, nos dias hodiernos vivemos um processo de aprofundamento da democracia, e ao mesmo tempo uma complexificação da mesma. De fato, vivemos em uma “sociedade em rede”, em “uma sociedade policêntrica” (Castells e Leonel *apud* Oliveira, 2005, p. 2).

Esta sociedade policêntrica, hipermoderna e hiperconectada tem níveis de reivindicações tão elevados que o Estado não consegue sozinho responder a todas as demandas desta sociedade por uma melhor prestação de serviços públicos. Há ainda uma mudança paradigmática no seio da sociedade, pois cada vez mais pessoas deixam de se conceber como meros “contribuintes”, ou ainda, “clientes” do Estado, para conceberem-se como “cidadãos” portadores de direitos; neste sentido passando a exigí-los do Estado, que por sua conta, vê-se cada vez mais em xeque no que tange às suas reais capacidades de atender às demandas sociais. As reformas do Estado voltam a ser debatidas (Bresser-Pereira, 1999), não somente no intuito de torná-lo menor, mínimo, mas no sentido de torná-lo ágil, eficaz e eficiente, garantindo efetividade às políticas públicas e ao atendimento das demandas sociais.

Para este objetivo, no contexto contemporâneo, as organizações da sociedade civil não se constituem como meras opções, mas se tornam essenciais para a oferta dos serviços públicos e para os atendimentos das demandas societais.

Até o advento da lei nº 13.019/2014, normalmente, os instrumentos utilizados para a celebração das parcerias com as organizações da sociedade civil eram os convênios e congêneres, instrumentos jurídicos que já eram anteriormente utilizados para a celebração de transferências voluntárias da União para Estados e Municípios. O grande problema que se coloca aqui é que o instrumento *convênio* é frágil juridicamente, com normatização escassa e esparsada em diversas normas infralegais, como instruções normativas e portarias. Apesar de ter sido desenvolvida, entre fins da década de 2000 e o início da década de 2010, uma normatização maior para os convênios, como a edição do decreto nº 6.170/2007 e a criação do SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Silva, 2011), além da edição das Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011, tal normatização não se revelou suficiente. Esta fragilidade do instrumento convênio é ainda mais patente no que se refere à sua utilização nas parcerias com organizações não-governamentais, pois os Estados e municípios possuem estruturas jurídico-burocráticas que os auxiliam no atendimento das normas legais, bem como na prestação de contas, como procuradorias, consultorias jurídicas e tribunais de contas. As organizações da sociedade civil, em sua maioria, possuem estrutura e quadro bastante enxutos, sendo extremamente dificultadas tanto na execução dos convênios quanto na sua prestação de contas.

Para complicar ainda mais a situação, explodiram diversos escândalos de corrupção, em especial envolvendo transferências voluntárias por parte do Poder Público à organizações da sociedade civil. Como forma de fazer frente a esta situação, a sociedade civil organizada começou a pressionar (Lopes, dos Santos e Xavier, 2014) de forma mais incisiva e a reivindicar ao Poder Público um marco regulatório mais consistente, que de um lado, coibisse a corrupção, e de outro diminuísse a burocracia.

A comum fragilidade das organizações não-governamentais, bem como a fragilidade jurídica do instrumento convênio permitiu que inúmeros esquemas de corrupção se desenvolvessem em diversas transferências de recursos públicos para organizações não-governamentais. A partir desta eclosão de diversos escândalos de corrupção no início da década de 2010, foi crescendo um movimento cívico que pedia a emergência de um novo marco legal, que regesse as parcerias voluntárias entre o Poder Público e as organizações da

sociedade civil. Tal esforço resultou na aprovação da lei nº 13.019/2014, conhecida como MROSC, ou “Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil”, que entrou em vigência no dia 23 de janeiro de 2016.

Com a entrada em vigência do MROSC, novos desafios entram em cena. Para as OSC's desaparece desde já o instrumento convênio com a União e com os Estados da Federação. Os convênios de municípios com organizações da sociedade civil estão proibidos a partir de 1º de janeiro de 2017. O novo marco legal é ambivalente: de um lado, aumenta os mecanismos de controle por parte da administração pública, por outro, diminui a burocracia enfrentada pelas organizações da sociedade civil na gestão dos recursos públicos descentralizados. O novo sempre causa certa apreensão, e é esse o clima dominante na maior parte das organizações da sociedade civil, no sentido de estarem se interrogando que mudanças práticas acontecerão após a entrada em vigência da nova lei, e no que ela poderá ajudar (ou não) na consecução dos seus objetivos, bem como na consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Depois de intenso debate no início da presente década, de inúmeras discussões no âmbito do Congresso Nacional e da sociedade civil organizada, por meio de fóruns, debates, consultas públicas, idas e vindas, questionamentos, dúvidas e indagações, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) foi votado e aprovado no Congresso, e finalmente sancionado no dia 31 de julho de 2014. Vale ressaltar que desde então, por meio de pressões as mais variadas - desde municípios, estados, organizações da sociedade civil - sofreu já duas prorrogações na sua entrada em vigência, que veio a ocorrer somente no dia 23 de janeiro do corrente ano. Além destas prorrogações, a lei foi também extensamente alterada pelos artigos 1º e 2º da lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Três meses depois da entrada em vigência do MROSC, já em 2016, no dia 27 de abril, foi por fim editado o decreto nº 8.726/2016, que regulamenta a lei nº 13.019/2014. Cabe ainda chamar a atenção para o fato de que neste ano de 2016 a lei só tem validade nos âmbitos da União, dos Estados e do Distrito Federal, pois para os municípios foi concedido um prazo maior de adaptação e a lei só passa a vigor a partir do dia 1º de janeiro de 2017.

Com o MROSC, uma série de inovações conceituais surgiu no cenário das parcerias entre o Poder Público e as OSC's, surgiram novos procedimentos, houve mudança de tratamento, de fiscalização, de prestação de contas, bem como de outras nuances na relação do Poder Público com a Sociedade Civil. A primeira grande inovação do MROSC é o conceito

de Organização da Sociedade Civil adotado no seu artigo 2º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”. É o seguinte:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

Outra mudança significativa é a adoção do termo de fomento, do termo de colaboração e do acordo de cooperação em substituição ao convênio. Segundo Mendonça e Falcão (2016), entre o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, elenca-se as seguintes diferenças: no Termo de Colaboração, o plano de trabalho é proposto pela administração pública. A organização da sociedade civil estará desenvolvendo atividades de interesse público proposta pela administração pública. Os Conselhos de Políticas Públicas também podem apresentar propostas à Administração Pública para celebração de Termo de Colaboração. Já no Termo de Fomento, o plano de trabalho é proposto pela organização da sociedade civil. A administração pública estará fomentando atividades de interesse público proposta pela organização da sociedade civil. Já como semelhanças entre os dois instrumentos, podemos enumerar: o fato da seleção ser realizada através de Chamamento Público (sempre que possível com procedimentos, critérios e indicadores padronizados); o plano de trabalho conter a descrição do projeto, com os objetivos, os indicadores de resultado, o plano de aplicação de recursos e a prestação de contas; a exigência de 3 anos de existência da organização no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); a comprovação de capacidade técnica e de experiência no objeto da parceria; bem como a discussão sobre como será feita a comprovação da capacidade técnica das OCSs.

As autoras ressaltam ainda que “a padronização dos critérios do Chamamento Público e do Plano de Trabalho para o Termo de Fomento pode apresentar problemas, pois esse

instrumento foi idealizado para promover iniciativas de OSCs” (Mendonça e Falcão, 2016, p. 52).

Segundo o MROSC, em seu artigo 2º, inciso VIII-A, o Acordo de Cooperação é o “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros”.

Para as autoras (Mendonça e Falcão, 2016), entre as principais mudanças trazidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade podemos relacionar:

- 1) A nova definição de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) é uma definição abrangente que inclui as entidades religiosas e cooperativas com atuação em áreas de interesse público ou social;
- 2) Do MROSC estão excluídas as OS (Organizações Sociais), que celebrarão *contratos de gestão*, e das OSCIPS (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), que celebrarão *termos de parceria*. Segundo o artigo 3º do MROSC, também estão excluídos da jurisdição do MROSC os convênios e contratos celebrados pelo SUS; os termos de compromisso cultural (Lei 13.018/14); as transferências do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para o PAED (Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência) e o Programa Dinheiro Direto na Escola;
- 3) A utilização do instrumento convênio para celebração de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil será extinta, dado o reconhecimento de que o instrumento do convênio não é compatível para esse tipo de parceria. As únicas exceções serão os repasses do SUS, e as transferências específicas na área de educação;
- 4) A lei é de abrangência nacional, conforme reza o artigo 1º do MROSC. Este fato evita distorções de implementação e gera estabilidade nas parcerias. Porém, isto poderá gerar dificuldades de adaptação, principalmente entre Estados e Municípios com realidades e capacidades diferentes. Os critérios de exigência de tempo de existência das OSCs serão diferentes para celebração das parcerias com União, Estados e Municípios. As dificuldades de implementação devem permanecer;
- 5) O chamamento público será obrigatório. Nos artigos 23, 24 e 27 do MROSC são descritas as diretrizes para realização do chamamento público. Isto possibilitará a

ampla publicidade e evitará irregularidades. Simplificará algumas exigências, pois retira a exigência de tempo de existência mínimo da OSCs e a comprovação de experiência prévia na atividade;

- 6) Segundo o artigo 84 do MROSC, será extinta a exigência de contrapartida financeira e também não será mais exigido que as OSCs apresentem certificações ou títulos para celebração de parcerias. Isto na prática acaba com o título de Utilidade Pública, na medida em que amplia para as OSCs, definidas na Lei, os benefícios antes atrelados com esta titulação;
- 7) As exigências serão simplificadas: o MROSC não exige mais indicadores quantitativos e qualitativos, mas sim parâmetros mínimos de aferição, detalhamento de diversos valores em rubricas específicas;
- 8) A prestação de contas será simplificada para todas as parcerias;
- 9) Poderão ser incluídas despesas com remuneração do pessoal não superior à do teto do Executivo, e apenas os com carteira assinada. Também serão incluídos os encargos trabalhistas relacionados ao projeto no orçamento;
- 10) Será eliminada a necessidade de regulamento próprio de compras. Cairá a responsabilização solidária dos dirigentes atuando na gestão executiva de acordo com limites de mercado;
- 11) Será permitida a remuneração de dirigentes;
- 12) As OSCs terão a oportunidade de atuar em rede para execução de projetos de interesse público, porém a responsabilidade recai sobre a organização que celebrar formalmente a parceria com a Administração Pública. Será adicionado o critério da existência mínima de 5 anos para celebrante com execução em rede e será exigida a comprovação de capacidade de coordenação.

Com tantas mudanças, surgem inúmeras interrogações sobre este novo instrumento legal, bem como questionamentos sobre como se processará a relação Poder Público – Sociedade Civil, tais como: a corrupção será coibida? O controle será mais eficaz? Este controle será finalístico ou meramente um controle burocrático? A burocracia diminuirá? A execução dos projetos será mais eficaz, mais eficiente, com mais efetividade e transparência na entrega dos resultados para a sociedade?

Vindo à tona assim num contexto de tantas dúvidas, incertezas e questionamentos, a lei suscita admiração e ao mesmo tempo críticas contundentes. Segundo Storto e Reicher (2014), o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) traz muitos

avanços na regulamentação das parcerias entre OSCs e Administração Pública, entre eles a substituição dos “convênios” pelos “termos de colaboração” e “termos de fomento” (a partir da entrada em vigência do MROSC os convênios somente poderão ser celebrados entre entidades da Administração Pública), a previsão de chamamento público para a seleção das organizações parceiras, a admissão do pagamento de despesas indiretas e de pessoal próprio com os recursos públicos repassados.

Entretanto, para as autoras, o MROSC reforça uma lógica excessivamente legalista e controladora, que, no entender das mesmas, dificulta as garantias constitucionais, como a liberdade de associação, bem como a auto-organização das associações. Elas advertem que a implementação do MROSC demandará uma regulamentação adequada e que seja capaz de equilibrar a necessidade de controle com as garantias à liberdade e à independência das organizações da sociedade civil. Para as autoras, o principal ganho das organizações da sociedade civil com a nova lei é o fim dos convênios e a sua substituição por novos instrumentos jurídicos:

A vedação à celebração de convênios é um dos pontos mais importantes da lei e que merece ser celebrado como uma importante conquista. A utilização da legislação de convênios é causa de parte dos principais problemas que hoje as organizações vivem na relação com o Estado. O uso dos convênios contribuiu de forma expressiva para o atual ambiente de insegurança jurídica, com a imposição de normas de direito público para organizações da sociedade civil, regidas precipuamente pelo direito privado, gerando analogias indevidas (STORTO e REICHER, 2014, p. 33).

Lopes e Vichi (2015) também ressaltam os aspectos positivos do MROSC. Para os autores, os avanços institucionais foram consideráveis:

houve a consolidação do diálogo com as organizações da sociedade civil, por meio da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs, assim como em diversos espaços de debate internos ao governo e fora dele – fóruns nos quais a relação de parcerias entre Estado e OSCs foi trazida ao debate público prioritário. [...] O apoio à produção de conhecimentos, a sistematização de dados, a realização de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o universo das OSCs e o uso do Siconv como plataforma geradora de dados e informações sobre as parcerias contribuíram para a reversão de um cenário de insegurança institucional, identificado pelo Grupo de Trabalho Interministerial dedicado à construção da agenda do MROSC (LOPES e VICHI, 2015, pp. 48-49).

Para os autores,

a nova lei que abre um campo próprio e profícuo para a gestão das parcerias que contemplem a diversidade das organizações e reconheçam sua legitimidade, além de mecanismos de transparência e procedimentos simplificados de prestação de contas, possibilitando que sejam exercidos outros olhares acerca do controle, pautados por uma diretriz de foco nos resultados alcançados (LOPES e VICHI, 2015, pp. 48-49).

Já no que tange às críticas, vale chamar a atenção para os questionamentos severos de Valéria Salgado (2016) com relação à lei nº 13.019/2014. A autora, por exemplo, afirma que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) sofre de vários erros técnicos, no que diz respeito à técnica legislativa, pois deixa vários assuntos sem uma normatização adequada, o que dá margem a mais insegurança jurídica, bem como afirma ainda que a lei é inconstitucional, dado o fato que a matéria se refere a normas do direito civil, e não do direito administrativo. Neste caso, argumenta a autora, a lei seria inconstitucional para estados e municípios. Além de tudo isso, a lei requer tempo para que a própria União, os estados, os municípios, bem como as organizações da sociedade civil se adaptem às suas determinações, o que gera ainda mais insegurança e ansiedade. Por todos estes fatores, entende a autora, que a entrada em vigência da lei não pode ser simplesmente adiada, ou ainda que esta lei venha a ser alterada substancialmente por uma outra lei, ou mesmo tornada mais clara pela edição do decreto regulamentador. A autora entende que a lei não é passível de emendas e que deve ser simplesmente revogada.

Já para Mendonça e Falcão (2016, p. 57), “os principais pontos negativos se referem às exclusões de várias modalidades de contratos de parceria, o que enfraquece o processo de coordenação institucional e não contribui para garantir a segurança jurídica das parcerias”, enquanto que Koyama (2015) pondera que outra crítica a ser feita ao MROSC, apesar de suas contribuições positivas, é o excesso de *accountability*, que não leva em consideração as especificidades e as fragilidades das organizações da sociedade civil. Para ele,

o MROSC ao exigir uma metodologia complexa de *accountability* sem considerar realidades próprias, tanto para Administração Pública quanto para as Organizações da Sociedade Civil cria um rito não isonômico que desrespeita as possibilidades técnicas locais originando assim condições que dificultam a adoção do modelo [...] alguns destes mecanismos de *accountability* apresentam um grau de exigências formais que podem dificultar a adoção das parcerias fundamentadas no MROSC, em especial pelos entes públicos e privados que não possuem disponibilidade técnica e financeira suficiente ao atendimento de todos os procedimentos definidos. (KOYAMA, 2015, p. 29).

Para o autor, outra questão a se considerar, comparando as distinções entre as novas modalidades de parcerias (termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação) é que

os modelos jurídicos de parcerias por meio de Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) possuem um marco regulatório claro e juridicamente consolidado, adotam o modelo de gestão de resultados e apresentam bons mecanismos de *accountability*, que, destaque-se, não exclui a possibilidade de se implantar avaliação de impacto social, mas possibilita o

respeito à realidade fática tanto da Administração quanto do parceiro no momento de se definir as metas, indicadores e metodologia de monitoramento. (KOYAMA, 2015, pp. 29-30).

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil vê-se, assim, cercado de diversas expectativas, positivas e negativas. É possível identificar claramente os benefícios da sua entrada em vigência, bem como, por meio dos alertas dos diversos autores, é possível perceber os nós que precisam ser aperfeiçoados.

PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE O MARCO REGULATÓRIO

Foram realizadas ao todo seis entrevistas semi-estruturadas, entre os dias 27 de junho e 1º de julho de 2016; cada uma com duração de cerca de trinta a sessenta minutos, com três membros de organizações da sociedade civil e com três servidores do Poder Público que trabalham diretamente com parcerias com a sociedade civil. As entrevistas transformaram-se em conversas, e como tal, foram atingidos os resultados elencados abaixo. Do ponto de vista metodológico, as entrevistas serão expostas na ordem de sua ocorrência cronológica. Para preservar a identidade dos entrevistados, eles foram identificados com as letras do alfabeto, de A a F. As três primeiras entrevistas - de A a C - referem-se às organizações da sociedade civil, e as três últimas - de D a F - ao Poder Público.

Os atores entrevistados foram pessoas que militam e trabalham com organizações da sociedade civil há vários anos, tendo, portanto, conhecimento de causa tanto no tema estudado, quanto nas problemáticas das organizações da sociedade civil. Os atores do Poder Público também são pessoas que, antes de ingressarem no serviço público tiveram larga experiência na sociedade civil e por isso, estão aptos a compreender as implicações do Marco Regulatório tanto para os órgãos públicos quanto para as organizações da sociedade civil. Estes atores escolhidos foram escolhidos pela representatividade das suas organizações, bem como terem proximidade com o autor, o que facilitou o acesso aos mesmos, bem como economizou o tempo para a coleta das informações necessárias.

A primeira entrevistada, que será denominada “A”, afirmou que normatização oriunda do MROSC é boa, porque unifica; porém afirmou que o SICONV lhe dá medo (a sua organização que tem convênio com o Governo do Distrito Federal, que não utiliza o sistema). Ressalta que as alterações promovidas pela lei nº 13.204/2015 tornaram a lei mais leve, mas fez que está apreensiva com a falta de conhecimento sobre as alterações práticas. A sua expectativa é que o sistema de informações do marco regulatório seja “um espaço de

transparência”, porque “quem é honesto quer ser transparente. É muito ruim estar no bolo com todo mundo”. Uma das preocupações da entrevistada é com o treinamento com o SICONV, dado que uma formação maior será necessária para atender às especificidades das organizações. Uma outra preocupação é que o controle não ponha barreiras à execução dos projetos. Ela afirmou que um controle mais finalístico acontece quando há uma relação mais próxima entre os executores de projetos das organizações da sociedade civil e os técnicos do poder público que acompanham a execução desses mesmos projetos. A ainda tem duas dúvidas com relação ao MROSC: como o Poder Público vai verificar os resultados? Com relação ao termo de fomentos, será que somente as grandes OSC’s deverão propor projetos? Por fim, A reafirma que as coisas mais críticas foram retiradas do MROSC pela lei nº 13.204/2015.

O segundo entrevistado, que será denominado “B”, afirmou que na realidade não tratamos de um marco regulatório, mas de “marcos regulatório”. Para B, o MROSC não é uma panaceia, e nem saiu como as OSC’s queriam. O MROSC é a lei possível, dado o quadro político-institucional do país. Para ele, o controle se tornará menos burocrático porque agora temos regras mais claras, a prestação de contas será diferenciada e o controle será mais centrado nos fins do que nos meios. Para B, o público beneficiário tende a ficar mais satisfeito. B afirma ainda que terá segurança jurídica maior. Para ele, o impacto mais importante do MROSC é a contratação direta de pessoas da própria organização. Além disso, citou a possibilidade de gastos indiretos que as OSC’s podem incluir na parceria, só precisando mensurar e pôr no projeto básico.

A terceira entrevistada, que será denominada, “C”, recebe a chegada do MROSC com muita alegria, porque para ela, esta é uma legislação construída pelas OSC’s, com regras claras. Para C, o MROSC deixa mais clara a noção de “parceria”. Ela cita duas inovações interessantes: a constatação (ou não) da melhoria da vida das pessoas, e a possibilidade da própria OSC apresentar uma demanda coletiva (por meio do termo de fomento). Para C, o controle será menos burocrático porque teremos uma regra mais clara. A entrevistada é da opinião de que a lei deve ser implementada o quanto antes; ela acha que ainda é cedo para propor melhorias, pensa que durante a sua implementação ela pode ser avaliada crítica e processualmente, sendo aperfeiçoada. Para C, o MROSC pode virar referência para o mundo.

O quarto entrevistado, primeiro do Poder Público, que será denominado “D”, afirmou que nos últimos treze anos, as OSC’s evoluíram muito. Para ele, hoje existe um número tão

grande de OSC's que esta realidade tornou-se "imperativa", não dá para desconsiderar. D vê a lei como um processo natural, necessário e urgente para o aperfeiçoamento dos mecanismos de repasse do recurso público, bem como na necessidade de estabelecer outros parâmetros de parceria. Para D, o Terceiro Setor se destacou tanto que, hoje, ele é imprescindível para que o Estado consiga prestar os serviços na qualidade que lhe é demandada pela sociedade civil, em especial no que se refere aos direitos sociais. Para D, as OSC's são estruturas mais flexíveis e mais adaptadas a essa sociedade complexa, dinâmica e que demanda cada vez a oferta de serviços públicos. Para D, o principal avanço do MROSC é o fortalecimento das normativas referentes à parceria com a sociedade civil. Outro destaque apontado por D é o caráter federativo da lei, dado que ela é uma lei nacional e se baseia no pacto federativo e apresenta normas equivalentes para a União, Estados e municípios. Para D, o MROSC representa uma grande mudança: "podemos superar uma relação funcional, instrumental e fiscalizatória [passando] para outra abordagem, de busca de resultados, aperfeiçoamento de serviços, ações mais coordenadas e de um estabelecimento mais equânime entre Governo e parceira, porque existe uma lógica perversa que serve para desqualificar o papel do Estado (reduzido a mero repassador de recurso)". Por fim, D diz que a lei 13.019/2014 precisa clarear alguns instrumentos como o acordo de cooperação, onde não há transferência de recursos.

O quinto entrevistado, que será denominado "E", disse que o MROSC é positivo, pois vai regulamentar melhor a relação, que vai ficar mais transparente e facilitar o controle. Para E, a burocracia vai diminuir, porque o MROSC torna as novas parcerias ferramentas simples de operar, elas terão mais agilidade e mais segurança, e o controle será mais qualitativo. O entrevistado espera um debate mais qualificado, pois percebe que o MROSC demandará uma maior qualificação. Com relação ao seu trabalho (na Secretaria Nacional de Economia Solidária), o futuro do MROSC depende do cenário político: com Temer, será uma incógnita, com Dilma é possível alguém mais identificado com a temática da economia solidária, e assim, com certeza a política deve continuar e ser executada com mais propriedade. O entrevistado não vê condições de propor melhorias à lei.

O sexto entrevistado, que será denominado "F", vê o MROSC como uma lei que veio trazer mais racionalidade na relação das OSC's com o Poder Público, pois a Portaria Interministerial nº 507/2011 foi pensada para convênios do Governo Federal com estados e municípios, e não entre o Poder Público e Organizações da Sociedade Civil. Para F, até o MROSC se gastava muito tempo e dinheiro com a burocracia. Dessa forma, ao invés do

recurso ir para o beneficiário, perdia no meio do caminho com a burocracia. Porém, como o Marco Regulatório foca no resultado, fará com o Poder Público foque no resultado. Até a prestação de contas será focada no resultado. Uma ressalva que F fez foi o fato de que precisamos avançar na relação impacto/custo, pois isto ainda não é mensurado. O entrevistado espera que no seu órgão (a Secretaria Nacional de Economia Solidária) haja uma “virada” no foco do trabalho da equipe técnica: do controle burocrático (de processos) para o controle finalístico (de resultados). F vê a lei como um avanço muito grande, porém assusta-se com o prazo para a celebração de parceria com as OSC’s (atualmente cerca de 120 dias) e pensa que este prazo pode ser reduzido. O entrevistado também enxerga avanço na lei no que se refere à prestação de contas.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com base na pesquisa bibliográfica realizada, bem como nas entrevistas, percebe-se que, a despeito de despertar pequena polêmica e um pouco de medo, o MROSC está sendo em geral bem recebido pelos atores que vão operá-lo. De todas as três hipóteses inicialmente aventadas deste trabalho (controle mais efetivo sobre a execução dos projetos; diminuição da burocracia; aumento da eficiência na entrega dos produtos e transparência no uso dos recursos públicos), todas as três são confirmadas, tanto pela literatura quanto pelos atores entrevistados. O Marco Regulatório é visto com muita expectativa e satisfação, dado que os aspectos positivos sobrepujam os negativos, e cabe ressaltar que, na ótica dos diversos atores entrevistados, bem como dos autores analisados, a vinda à tona deste marco regulatório é um avanço para o nosso país, na medida em que positiva em lei a relação imperativa entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil.

A nossa Constituição é uma constituição social-democrata, estando nela consubstanciados uma série de direitos sociais cuja finalidade é, conforme o artigo 3º da Constituição Federal: “garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Para atingir este objetivo, tornou-se imperativa e imprescindível a parceria entre o Estado, nas suas esferas federal, distrital, estadual e municipal, e as Organizações da Sociedade Civil. Além desse imperativo, cresce numa sociedade hipermoderna e hiperconectada, a pressão pela prestação de melhores serviços públicos para uma população que historicamente foi excluída da apropriação da geração de riquezas pela nação.

Durante certo período estas parcerias imperativas existiram sem uma normatização correspondente à sua real importância: as normas eram em sua imensa maioria infralegais e esparsadas (a exemplo podemos citar o artigo 116 da lei nº 8.666/21993, o Decreto nº 6.170/2007, as Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011), meras analogias jurídicas entre contratos com empresas e convênios entre entes federados do Poder Público. Tal ausência de normas frutificou em corrupção, burocratização e desperdício de dinheiro, bem como ineficácia, ineficiência e falta de efetividade no alcance dos resultados pelas parcerias. É em busca de preencher essa lacuna jurídica que emerge este novo marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de toda a pesquisa, buscou-se responder ao seguinte problema: “quais são as perspectivas da relação Poder Público – Sociedade Civil após a entrada em vigência da lei nº 13.019/2014?”. Entre as possíveis respostas aventadas a este problema, apresentaram-se como hipóteses: o controle sobre a execução dos projetos seria mais efetivo; a burocracia no setor diminuiria; aumentaria a eficiência na entrega dos produtos, bem como a transparência no uso dos recursos públicos.

Para tentar responder a estas questões, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, bem como foram entrevistados atores da sociedade civil e das organizações da sociedade civil. Salvo algumas críticas ao marco regulatório vindas de autores como Valéria Salgado, e alguns receios expressos por uma das entrevistadas, é notório que a sua emergência é vista como positiva, “é recebida com muita alegria” - como foi dito por outra entrevistada - pois, para a maioria dos entrevistados é a vinda à tona de uma norma legal, com força de lei, que introduz normas claras e objetivas, cuja ênfase está no controle de resultados, ou seja, o foco do novo marco regulatório está no controle finalístico, e não no mero controle burocrático.

Apenas alguns aspectos foram apontados, tanto na literatura quanto nas entrevistas, como passíveis de uma maior observação futura, como a dúvida se uma norma de direito administrativo cabe para OSC's (que em tese seriam regidas pelo direito civil), ou a necessidade de uma maior clarificação sobre como virão a serem realizados os acordos de cooperação, ou ainda se somente as grandes OSC's deverão propor projetos que serão transformados em termos de fomento. Estas questões, bem como o estudo sobre como se dará a aplicação do MROSC são campos abertos para novos estudos que deverão no fundo

colaborar para aperfeiçoar, corrigir e melhorar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a partir da contribuição e da experiência dos diversos atores que operam na sociedade brasileira, tanto no interior da Administração Pública quanto nas Organizações da Sociedade Civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Camila. **A Lei nº 13.019/2014: destaques, controle e perspectivas**. IN: Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá e Escola da Magistratura Mato-Grossense, V. 4, p. 37-61, jan/dez, 2016.

BRASIL. **Constituição (1988). Art. 3º**. IN: Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 27 abr 16.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em 23 mai 16.

_____. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art1>. Acesso em 23 mai 16.

_____. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm> . Acesso em 23 mai 16.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado**. IN: Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999, pp. 67-116.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. IN: Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005, cap. 8, pp. 373-407.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. **Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais**. IN: Bahia Análise & Dados. Salvador: SEI, V. 12, N. 1, pp. 9-19, junho de 2002.

KOYAMA, Lincoln Kazuo. **Análise do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. São Paulo: FGV, 2015 (Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas).

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

LOPES, Laís de Figueirêdo; VICHI, Bruno de Souza. **A lei nº 13.019/14: conquistas, desafios e os impactos para a gestão pública estadual e municipal.** IN: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em <<http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1194/1/A%20LEI%20NO%2013.01914%20CONQUISTAS%2c%20DESAFIOS.pdf>>. Acesso em 22 jun 16.

MENDONÇA, Patrícia; FALCÃO, Domenica Silva. **Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?** IN: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, V. 21, N. 68, Jan./Abr. 2016, pp. 44-62.

MODESTO, Paulo. **O Direito Administrativo do Terceiro Setor: a aplicação do Direito Público às entidades privadas sem fins lucrativos.** IN: Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado (edição especial). Rio de Janeiro: PGE, 2012.

_____. **Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil.** IN: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Renovar, N. 214, out/dez, 1998, pp. 55-68.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Organizações da sociedade civil de interesse público: termo de parceria e licitação.** IN: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, N. 2, jun/jul/ago, 2005, pp. 1-25.

SALGADO, Valéria. **Aspectos críticos da Lei nº 13.019, de 2014 - Uma análise do marco regulatório das organizações do terceiro setor.** IN: SS Direito e gestão pública - Consultoria. Disponível em <http://bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=6115>. Acesso em 23 mai 16.

SILVA, Francisco José Pereira da. **Inovações Tecnológicas no Serviço Público Brasileiro: o caso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Portal SICONV.** Brasília: UnB, 2011 (Dissertação de mestrado).

STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella Camlot. **Elementos do direito do Terceiro Setor e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** IN: Revista Pensamento e Realidade, V. 29, N. 2. São Paulo: PUC, 2014.