

**O NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES
DA SOCIEDADE CIVIL E UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA
SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE,
AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL
E OS GESTORES PÚBLICOS¹**

***THE NEW REGULATORY FRAMEWORK FOR CIVIL SOCIETY
ORGANIZATIONS AND A NEW RESEARCH AGENDA ON THE
RELATIONSHIPS BETWEEN PUBLIC FINANCE CONTROLLERS,
CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS, AND PUBLIC MANAGERS***

Rogério de Souza Medeiros*
Nínive Fonseca Machado**

Resumo

Em janeiro de 2016 entrou em vigor a Lei 13.019/2014, que regulamenta as relações de parceria entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Apelidada de MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil –, a lei é resultado de um longo processo histórico, e em boa medida da reivindicação e da negociação das OSCs junto ao governo federal para que se construísse um marco legal capaz de aperfeiçoar o ambiente institucional e jurídico onde se estabelecem as relações entre os atores da sociedade civil brasileira e a administração pública nos seus três níveis (federal, estadual e municipal). Refletindo acerca do primeiro ano de vigência da nova lei e observando como ela interfere de maneira decisiva nos padrões

¹ Este artigo deriva dos estudos realizados para a elaboração e execução do projeto de extensão “Fortalecimento das relações de parceria entre poder público e organizações da Sociedade Civil na Paraíba: políticas sociais e a Lei 13.019/2014”, financiado com recursos provenientes do Programa de Extensão Universitária (ProExt /MEC– 2016), coordenado por Rogério de Souza Medeiros. Fizeram parte da equipe de execução do projeto Nínive Machado, Letícia Schwarz, Emilayne Souto, Geziane do Nascimento Oliveira, Davi Lucena Barreto e Michelle Costa Albuquerque.

* PhD em Sociologia pela Boston University. Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (PPGS/UFPB), Brasil. E-mail: medeirosrogerio@hotmail.com

** Mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), doutoranda em Sociologia no PPGS/UFPB), Brasil. Email:ninivefm@yahoo.com.br

de relacionamento historicamente estabelecidos entre o Estado e as OSCs, o artigo procura identificar alguns dos principais pontos que poderão/deverão constituir-se como objetos de pesquisa no campo de investigação sobre as relações Estado-sociedade civil e suas possibilidades de colaboração e defende o argumento de que uma parte significativa das relações sociopolíticas diretamente afetadas pela nova lei sofrem e sofrerão impactos que excedem em muito a mera necessidade de ‘ajustes técnico-operacionais’. Especificamente para o papel desempenhado pelos órgãos de controle, responsáveis por garantir o “bom uso” do recurso público através da aplicação da(s) norma(s) vigente(s) sobre as parcerias, o processo de implementação do MROSC tensiona as modalidades de prática, as lógicas de atuação e as formas de identidade desses profissionais, o que vai muito além da operacionalização rotineira de um novo código jurídico.

Palavras-chave: Sociedade civil. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Gestão Pública. Órgãos de controle.

Abstract

In January, 2016 came into force Law 13,019 / 2014, which regulates the partnership relations between the State and Civil Society Organizations (CSOs). The law is the result of a long historical process and, to a large extent, the result of the CSOs’ demand and negotiation with the federal government to build a legal framework capable of establishing a more stable institutional and juridical environment for the relations between actors of Brazilian civil society and the public administration at their three levels (federal, state and municipal). Reflecting on the first year of validity of the new law and observing how it is decisively interfering in the historical patterns of relationship between the State and CSOs, the article seeks to identify some of the main points that could / should figure as key research objects in the field of study on State-civil society relations. The authors conclude the analysis by arguing that a significant part of the sociopolitical relations directly affected by the new law suffer and will suffer impacts that far exceed the mere need for ‘technical-operational adjustments’. Specifically for the role played by the supervisory bodies responsible for ensuring the “good use” of public money, the implementation of the new law emphasizes practices and a work logic that are in conflict with the forms of identity of these professionals, placing their task well beyond the routine operation of a new legal code.

Keywords: Civil society. Regulatory Framework for Civil Society Organizations. Public administration. Public Finance Controllers.

Introdução

As possibilidades e os entraves à construção de relações de cooperação entre o Estado e a sociedade civil no Brasil são encontrados tanto na história política do país (MEDEIROS, 2007; 2013; TEIXEIRA, 2003), quanto em configurações político-institucionais específicas, em que os termos, o escopo e os limites definidores de identidades, autonomias e lealdades são negociados dentro de horizontes temporais bem mais restritos, embora com consequências muitas vezes duradouras (MEDEIROS, 2008, 2009; CALDAS, 2013). Em muitos casos essas interações se desenvolvem dentro dos limites de uma política pública específica,

de um programa ou de um projeto. No entanto, ao observarmos historicamente essas relações, é possível perceber a centralidade da legislação responsável por regulamentar as formas de relacionamento e, mais especificamente, as modalidades de contratualização entre Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e órgãos públicos, principalmente quando consideramos o fato de que as OSCs são entidades privadas (regidas pelo direito privado), que, via de regra, desempenham funções públicas (LANDIM, 1993; FERNANDES, 1994), e, portanto, precisam recorrer a fontes externas de recursos², o que sempre suscita questionamentos e debates acalorados acerca do papel e da independência política dessas organizações, muito embora possamos afirmar com certa segurança que

[...] a autonomia dessas organizações raramente deriva exclusivamente de sua dependência de recursos externos, mas antes de sua habilidade [enquanto atores políticos] em encontrar um ponto de equilíbrio entre dependência material e independência política (MEDEIROS, 2008, p. 182).

De uma forma ou de outra, as relações de cooperação entre OSCs e entidades governamentais que envolvem a utilização de recursos públicos sempre provocam controvérsias, seja sob o ponto de vista de uma potencial fragilização da autonomia dos atores sociais envolvidos³, seja sob a perspectiva da necessidade de transparência e controle adicionais, sempre que os operadores de tais recursos são entidades privadas e não órgãos ou autoridades públicas⁴. Em qualquer dos lados do debate que alguém se posicione – embora a partir de premissas distintas – sempre esteve muito evidente que uma parte significativa dos problemas encontrados nas relações de contratualização entre OSCs e Estado residiu na falta de uma legislação clara e unificada. Sendo assim, o presente artigo busca identificar pontos de tensão que se destacam na relação entre os atores diretamente afetados pelo novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei nº13.019/2014), um ano após sua entrada em vigor⁵. O texto está estruturado da

2 Na origem desse tipo de organização, no Brasil, já a partir do final dos anos 1970, mas com maior presença durante os anos 1980 até o início dos 1990, as fontes de apoio oriundas de um sistema de cooperação internacional – formado tanto por instituições governamentais quanto não-governamentais dos países do Norte – tiveram um papel central na institucionalização da sociedade civil brasileira. Para análises mais detalhadas sobre o assunto, consultar Landim (1993), Fernandes (1994), Teixeira (2003), Medeiros (2009), Melo (2015).

3 Incluam-se nessas possibilidades os riscos de cooptação política, bem como de redução da criatividade, inovação e renovação das formas de ação política, sempre a partir da premissa de que a relação sociedade civil-Estado é uma relação, por definição, politicamente, economicamente e institucionalmente assimétrica.

4 Nesse caso, o “risco” mais evidente encontrado no debate público sobre o tema é o das formas de corrupção decorrentes dos repasses de recurso entre governos e organizações não-governamentais.

5 A lei passou a vigorar em janeiro de 2016 para parcerias celebradas entre as OSCs, o Governo Federal e governos estaduais. A partir de janeiro de 2017, a lei passa também a vigorar para parcerias realizadas com governos municipais.

seguinte forma: inicialmente apresentamos um breve panorama das aproximações entre as organizações da sociedade civil e o Estado na história recente do Brasil, resgatando alguns detalhes e dilemas significativos da última tentativa de construção de uma legislação específica para o setor; em seguida, buscamos caracterizar, tanto na literatura recente das Ciências Sociais quanto no debate público atual no país, posições distintas (e, por vezes, contrastantes) sobre os principais problemas gerados pela ausência (até recentemente) de um marco regulatório específico para gerir as relações Estado-sociedade civil no Brasil; e, finalmente, apresentamos algumas características centrais da Lei nº13.019/2014, destacando aqueles elementos que já começam a revelar pontos de inflexão nos padrões de relacionamento historicamente estabelecidos entre os atores sociopolíticos afetados pela nova legislação.

A aproximação entre OSCs e governos na história recente do país

Se quisermos identificar os dilemas envolvidos nos processos de aproximação e afastamento entre o Estado e a sociedade civil no Brasil, é necessário pôr o foco nas regiões limítrofes, nos pontos de contato entre a institucionalidade da vida política nacional, o sistema político propriamente dito, e as forças sociais ativas, institucionalmente híbridas, que por vezes assumem, no processo histórico, relevância e visibilidade capazes de tensionar os limites de compatibilidade do próprio sistema político no qual se inserem (MELUCCI, 2001). E se hoje nos ocupamos em analisar os desdobramentos das formas de contrato e colaboração entre governos e organizações da sociedade civil brasileira no processo de implementação de políticas públicas, precisamos ao menos identificar alguns aspectos da história política recente que nos ajudam a compreender melhor as origens de certas disputas, algumas delas, aliás, ainda presentes nos dias atuais.

A história das entidades que hoje no Brasil nos acostumamos a chamar pelo nome genérico e (até então) politicamente neutro de organizações da sociedade civil (ou OSCs), está diretamente ligada à trajetória das chamadas organizações não governamentais, ou ONGs, um tipo entre tantos de instituição civil que povoam o universo das entidades sem fins lucrativos⁶ existentes no país. Assim,

6 Para um mapeamento das entidades sem fins lucrativos no Brasil, o estudo “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil, 2010” (FASFIL), realizado em conjunto pelo Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), continua sendo o retrato mais abrangente do setor no país, e tem, inclusive, servido para apontar parâmetros conceituais fundamentais na tentativa de classificar o universo dessas entidades. Já para o subgrupo das chamadas Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a plataforma Mapa da Organizações da Sociedade Civil (disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>), criada e gerida pelo Ipea, tem servido como uma importante fonte de informações, além de local de registro e publicização das atividades dessas entidades – natureza jurídica, tipo de vínculos, quantidade de parcerias, valor dos recursos recebidos etc.

A partir dos anos 1970 e 1980 no Brasil, o campo das organizações sem fins lucrativos é marcado por duas clivagens. Uma relacionada com a constituição dos chamados movimentos sociais urbanos, onde têm espaço uma série de reivindicações em torno de políticas públicas e de consumo coletivo – saúde, educação, custo de vida, saneamento, habitação – frente ao Estado autoritário. A outra exatamente relacionada ao conjunto de instituições que surgem no período 70-80, sob a denominação de Organizações Não-Governamentais.

Em sua origem, estas instituições (ONGs) se fundam e se legitimam enquanto grupos de apoio aos movimentos sociais (movimentos de defesa de direitos humanos, direitos sociais, prestação de serviços à comunidade, superação de desigualdades sociais, educação/capacitação de agentes de transformação social, movimentos ambientalistas, etc.). (MEDEIROS, 2007, p. 170-171).

No início, essas recém criadas instituições contavam com o suporte da chamada Cooperação Internacional, entidades governamentais ou não governamentais⁷ sediadas em países do hemisfério Norte que apoiavam projetos de desenvolvimento em países da América Latina. A aproximação com a cooperação internacional foi crucial para o processo de institucionalização das ONGs brasileiras (LANDIM, 1993; FERNANDES, 1994; TEIXEIRA, 2003), não apenas do ponto de vista material, como fonte de recursos financeiros para as ações das organizações brasileiras, mas também como fonte de conhecimento, de formação de competência técnica (MELO, 2015).

[...] percebe-se que rapidamente o termo ‘ONG’ passa de uma simples “marca” compartilhada com os órgãos internacionais, para assumir feições específicas, que derivam do próprio ambiente político em que estas entidades surgem no Brasil. Se, por um lado, o termo serviu para conferir legitimidade junto a certos financiadores, por outro lado, serviu para radicalizar conflitos, mais ou menos sutis, entre estas instituições e a máquina burocrática do Estado.

Nesse processo, pode-se afirmar que o surgimento das ONGs no Brasil trouxe à tona (ou mesmo inaugurou) a discussão em torno da identidade dos grupos e instituições da sociedade civil, na qual, afirmar-se enquanto ‘entidade autônoma’ significou não apenas ser financeiramente independente do Estado, mas também (e principalmente) ‘opor-se’ à ordem política vigente, o que acabou levando a uma enorme limitação (ou completo desaparecimento) das relações com os órgãos oficiais (MEDEIROS, 2007, p. 172).

O surgimento das ONGs brasileiras, durante a vigência do regime militar, num momento de acirramento de conflitos políticos e confrontos ideológicos, imprimiu um caráter específico aos discursos e às identidades desses grupos, aproximando-os das agendas dos grupos de esquerda atuantes naquele momento. De grupos de apoio aos

7 Incluíam entidades ligadas a igrejas, entidades filantrópicas laicas, órgãos estatais de cooperação internacional, institutos empresariais, etc.

movimentos sociais, em contato com agências internacionais de cooperação, passaram progressivamente a assumir o termo ONG como uma marca distintiva⁸. O novo nome serviria como um catalisador para a formação de uma identidade singular, contrastando não só com o Estado (seu caráter “nãogovernamental”), mas também com seus aliados mais próximos, como os movimentos sociais, a Igreja e os sindicatos. Em certo sentido, este processo representou uma ruptura na forma como as ONGs concebiam si mesmas e seu papel fundamental na sociedade: de meros grupos que trabalhavam com o único propósito de fornecer o necessário apoio técnico, material e intelectual aos movimentos sociais a detentoras de uma importância própria como atores sociais distintos, com um papel reconhecível a desempenhar na nova ordem democrática do país. Assim, essas entidades passaram cada vez mais a ganhar visibilidade e importância à medida que o país entrava numa trajetória de democratização, na metade dos anos 1980, coincidindo com as transformações ocorridas na própria institucionalidade da vida política.

No início dos anos 1990, o campo das ONGs passou por profundas transformações. De um lado, algumas das principais agências de cooperação internacional com projetos financiados no país iniciaram um processo de reestruturação institucional e redirecionam recursos, antes aplicados na América Latina, para outras regiões do globo, como África e Oriente Médio. De outro lado, aquelas instituições que permaneceram apoiando projetos e ações no Brasil passaram, com as facilidades de comunicação e acesso trazidas com o processo de abertura democrática, a adotar padrões bem mais estritos de seleção, acompanhamento e controle dos recursos transferidos, o que acabou refletindo na aceleração e no aprofundamento de um processo de profissionalização e especialização técnica no campo das ONGs brasileiras (MELO, 2015).

A redução do apoio da cooperação internacional, no início dos anos 1990, coincidiu com o início dos primeiros governos pós-abertura democrática, que, por sua vez, começaram a enxergar nessas organizações, pelo seu histórico de atuação, não apenas uma importante fonte de legitimação política, mas também um conjunto de parceiros estratégicos no provimento de serviços públicos. Como resultado dessa imagem das ONGs como potenciais aliadas⁹, governos passaram a adotar estratégias no sentido de construir “parcerias” com essas organizações.

8 Vale ressaltar que o termo ‘ONG’ não constitui uma identidade jurídica específica. Na legislação brasileira o termo serve para designar um subconjunto de organizações contido no universo de entidades não-lucrativas (ver Fasfill, 2010, citado anteriormente). A rigor, do ponto de vista jurídico, as OSCs, incluindo as assim chamadas ONGs, são ‘associações’ ou ‘fundações’, pessoas jurídicas de direito privado, que por características e trajetórias próprias, laços sociais e vínculos políticos a causas e populações específicas, assumem identidades que as colocam ora em conflito, ora em linha de colaboração com o Estado, não apenas na ‘prestação de serviços’ públicos, mas também na disputa pela própria definição do sentido e da abrangência das políticas públicas (DAGNINO, 2006; MEDEIROS, 2007, 2009).

9 Em alguns casos, elas passaram a ser percebidas como lastros estratégicos para reformas político institucionais muito amplas. Foi esse o caso da própria reforma do Estado implementada pelo governo federal na administração de Fernando Henrique Cardoso e dos principais programas sociais de seu governo, que contavam com organizações do tipo “ONG” como ‘executoras’ preferenciais de suas ações. Parte disso será discutido na próxima seção do artigo.

No plano federal, que nos primeiros anos de experimentação do uso de recursos públicos pelas ONGs foi a esfera de governo mais significativa em termos de volume de recursos e número de parcerias realizadas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2004; 2006), a aproximação se deu em meio a muitos dilemas de ordem política e identitária, disputas ideológicas, falta de clareza quanto aos papéis dos atores implicados nas parcerias, entre outros (MEDEIROS, 2009). A coincidência, nos anos 1990, entre a busca por protagonismo e autonomia por parte significativa dos atores da sociedade civil brasileira, e a busca do projeto político do governo federal pela redução do tamanho e pela terceirização das responsabilidades do Estado, foi o que Evelina Dagnino chamou de uma “confluência perversa” (DAGNINO *et al.*, 2006). Um capítulo importante dessa história, principalmente para o que aqui pretendemos discutir, foi a tentativa, realizada durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, de construção de um marco regulatório específico para as organizações da sociedade civil.

O histórico da Lei das Oscips:

a última tentativa de reforma do marco regulatório das OSCs

No início de seu mandato como presidente (1995-2002), Fernando Henrique Cardoso criou o Programa Comunidade Solidária, um programa social que pretendia ser uma estratégia para otimizar os esforços do governo federal pela redução da pobreza e da miséria¹⁰. No entanto, como defende Medeiros (2009), o programa teve como uma de suas consequências principais a redefinição das formas de relacionamento estabelecidas entre a sociedade civil e os atores estatais.

Uma vez que as “parcerias” com as ONGs eram uma estratégia central do programa¹¹, em 1999 o governo aprovou uma lei que visava estabelecer os termos dessas parcerias entre as organizações da sociedade civil e o governo. O modelo implementado com esta lei determinava que, para tornarem-se aptas a acessar os recursos disponibilizados pelo governo, as organizações deveriam adotar um perfil legal definido como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). É interessante notar que a reforma do marco legal regulador das relações entre órgãos estatais e entidades da sociedade civil já era uma antiga reivindicação das ONGs, incluindo aquelas associadas à Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong)¹². As razões para esta reforma, no entanto, diferem, em

10 Para mais detalhes sobre a história, diretrizes e estruturação do Programa Comunidade Solidária, ver Peres (2005).

11 Em entrevista, afirmou Fernando H. Cardoso na época: “Elas [as ONGs] são o elo entre o Estado e a sociedade, mas não só isso: são agentes catalisadores de mudanças. Por isso digo: caso se tenha alguma coisa a pedir é melhor pedir a uma ONG do que ao Estado” (TOLEDO, 1998 apud PERES, 2005, p.117).

12 A Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong) foi criada em 1991 como uma

muito, do que era esperado pelas organizações do campo da Abong e daquilo que o governo apresentava como um novo marco regulatório.

Por um lado, as razões apresentadas pela Abong para reformar o marco legal incluíam, primeiro, a necessidade de evitar que outras instituições, basicamente organizações igualmente privadas, porém claramente lucrativas (como hospitais e universidades), pudessem continuar a se beneficiar dos mesmos incentivos (como aqueles concedidos por isenção fiscal) destinados a organizações sociais dedicadas à promoção dessas causas e à defesa de direitos de populações desfavorecidas. E, segundo, a necessidade de evitar que organizações cujos propósitos não eram tão claros, ou cujas práticas estavam comumente associadas a interesses particularistas, se beneficiassem desses mesmos incentivos. Neste grupo estariam incluídas tanto organizações criadas por políticos com o objetivo de prestar assistência na forma de favores para seus redutos eleitorais ou aquelas criadas simplesmente para mascarar negócios escusos ou esquemas de corrupção. Por outro lado, o governo apresentava a Lei Oscip (Lei nº 9.790/1999) como uma forma de fazer avançar as parcerias enquanto elemento-chave para melhorar a capacidade do Estado em prestar serviços sociais a custos reduzidos. Em outras palavras, essas parcerias representaram uma estratégia central do governo para incluir ONGs (recém-criadas ou antigas) como uma alternativa qualificada e de baixo custo na prestação de serviços públicos.

Outro aspecto importante da nova lei era que as iniciativas apoiadas pelo programa sempre exigiam uma contrapartida a ser fornecida pelos governos estaduais ou municipais e, além disso, o governo incentivava a captação de recursos entre agentes privados, como empresas, pessoas físicas, universidades, agências de financiamento nacionais e internacionais. Todas essas medidas foram adotadas sob o argumento de garantir a sustentabilidade a médio e longo prazo das ações inicialmente apoiadas pelo programa federal (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995). Assim, em vez de implementar uma ampla reforma do marco legal, o governo introduziu uma nova categoria, um novo certificado, a fim de prosseguir com os seus objetivos e com a implementação de seu principal programa social. A percepção de uma parte significativa das entidades da sociedade civil brasileira acerca da Lei nº 9.790/1999 é ilustrada pelo depoimento de um diretor da Abong:

A Lei das OSCIPs não funcionou para nós, porque aderir a ela, a princípio, trazia mais riscos do que benefícios. Não funcionou porque não distinguia entre os vários tipos de organização. Como que as organizações do campo da ABONG podem ser reguladas pelo mesmo marco que regula os clubes de futebol e as Universidades Católicas? Isso é ridículo! Por outro lado, o governo tinha a ideia que a gente queria um marco legal específico para as ONGs, como se fosse uma estratégia para criar vantagem para as ONGs. Isso não é verdade. É preciso

tentativa, por parte das ONGs mais antigas em atuação no país, de se diferenciar de outras instituições cuja história, ações e orientações ideológicas não eram caracterizadas por um passado comum de crítica ao Estado. “Este acontecimento constituiu um marco na construção de uma identidade específica para aqueles grupos que iniciaram suas atividades ao longo do processo de democratização e que, a partir da década de 1990, passam a ganhar centralidade no cenário político” (MEDEIROS, 2007, p. 175).

reformatar todo o campo das instituições não-lucrativas. [...] A Lei das OSCIPs era muito interessante para o governo, que tentava transformar as ONGs em executoras de suas políticas. Havia um grande risco nisso, um risco de ter a sua autonomia ameaçada. [...] Nós não queremos uma lei para garantir vantagens para nós. Nós queremos discutir o significado da lei como uma política pública e quem são os sujeitos políticos envolvidos no campo [...] Uma vez que você decide repensar o campo inteiro, aí é necessário encarar as diferenças e as discrepâncias. Aí vai ser necessário separar as ONGs do campo da ABONG de um conjunto de outras organizações, que também têm o direito de existir, mas que fazem tudo menos ação política e defesa de direitos”¹³

O programa, através da Lei das Oscips, definia o processo de seleção de projetos a ser adotado no estabelecimento das “parcerias”. A seleção deveria ser feita com base em editais públicos, em resposta aos quais as OSCs deveriam apresentar seus projetos e concorrer pelos recursos, a depender da decisão do comitê responsável pelo processo seletivo. Um órgão de governo, que poderia estar vinculado a qualquer um dos 10 ministérios que tinham assento, tanto no Conselho Comunidade Solidária (CCS), quanto na Secretaria Executiva deste conselho (SECS) (PERES, 2005), seria o responsável por indicar um comitê de seleção, normalmente formado por seu próprio corpo técnico, além de definir os critérios utilizados na escolha das organizações e dos projetos. O indicador mais amplamente utilizado na escolha dos municípios e regiões a receberem ações emergenciais era o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A estratégia tinha o propósito de melhorar o posicionamento do país nas estatísticas comparativas internacionais, onde o IDH era, e continua sendo, largamente utilizado.

Ao valorizar o trabalho realizado pelas ONGs através da celebração de “parcerias”, o governo afirmava estar promovendo a participação da sociedade civil. A criação de mecanismos de repasse de recursos para apoiar as ações das entidades era a face prática desse discurso. Além disso, o programa promoveu a criação de associações civis com o propósito de implementar as políticas do governo, o que teve consequência direta no aumento do número de entidades surgidas durante a década de 1990¹⁴.

Durante o governo FHC, o governo tinha a ideia de que uma aproximação com a sociedade civil era necessária. No entanto, essa aproximação era como um serviço dado para ser executado, não era uma parceria exatamente. Era tanto que não existia espaço para discutir o programa. Cabia a você decidir se aderiria ou não ao programa, para implementar uma série de ações que o governo havia decidido desenvolver, mas não havia espaço para debate, nenhum espaço para discutir o programa em si.¹⁴

13 Entrevista realizada com um membro da diretoria da Abong em 18 de julho de 2005.

14 De acordo com a pesquisa Fasfil de 2004, cerca de 50% de todas as entidades não lucrativas no país haviam sido criadas entre 1991 e 2000 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2004).

14 Entrevista com diretor de uma ONG filiada à Abong, realizada em 19 de julho de 2005.

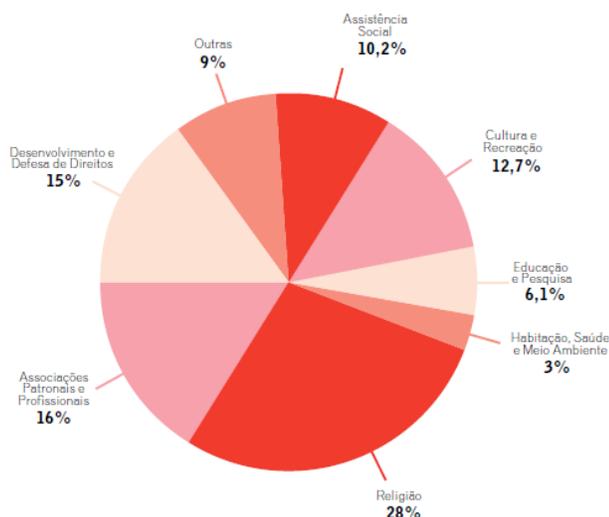
Dessa forma, para as OSCs brasileiras mais antigas, o dilema que emergiu do contexto de criação da Lei das Oscips (e de sua participação no Programa Comunidade Solidária) foi se elas deveriam ou não participar de uma política que, embora reconhecesse seu trabalho junto aos grupos marginalizados da sociedade, subestimava, ao mesmo tempo, seu papel como atores críticos das ações do governo e de seu projeto político.

Em resumo, aquilo que surgiu como uma promessa de reforma do marco regulatório das organizações da sociedade civil, no caso da Lei nº 9.790/1999, resultou, de um lado, numa medida estratégica para o governo federal, que cumpria o importante (embora pontual) papel de regulamentar as atividades específicas do principal programa social do governo – com o propósito central de expandir a oferta de serviços sociais, supostamente com mais qualidade e a um custo reduzido; de outro lado, para as OSCs, o novo certificado (OSCIP) inicialmente pareceu uma alternativa importante de substituição dos recursos perdidos com a saída da cooperação internacional, depois pareceu uma estratégia a um custo político muito elevado, embora isso não tenha impedido de fomentar o crescimento do número de novas entidades, incentivado pelo programa governamental. De uma forma ou de outra, a aprovação da Lei das Oscips não remediava problemas históricos do processo de formalização da cooperação entre OSCs e o Estado no Brasil. Vejamos, a seguir, como, nos anos que antecederam a aprovação da lei do MROSC (2014), diferentes atores sociopolíticos, a partir de pressupostos muito distintos, concordavam com a necessidade de criação de um novo marco regulatório.

Um cenário de insegurança jurídica e institucional nas relações entre Estado e OSCs

A heterogeneidade da sociedade civil brasileira, com a ampla variedade de formatos, tamanhos, alcances, idades e propósitos de suas organizações, sempre foi um desafio considerável à construção de um marco regulatório único a gerir as formas de contratualização das OSCs com os órgãos públicos. Construir uma regra jurídica única capaz de viabilizar a realização de acordos entre poder público e organizações da sociedade civil, sendo esta tão heterogênea, foi também, ao mesmo tempo, um motivo para reivindicar um regime jurídico próprio dessas relações (Estado-OSCs) e igualmente seu principal desafio, seja em termos de definição normativa ou de construção de mecanismos operacionais.

Figura 1–Diversidade temática das OSCs brasileiras

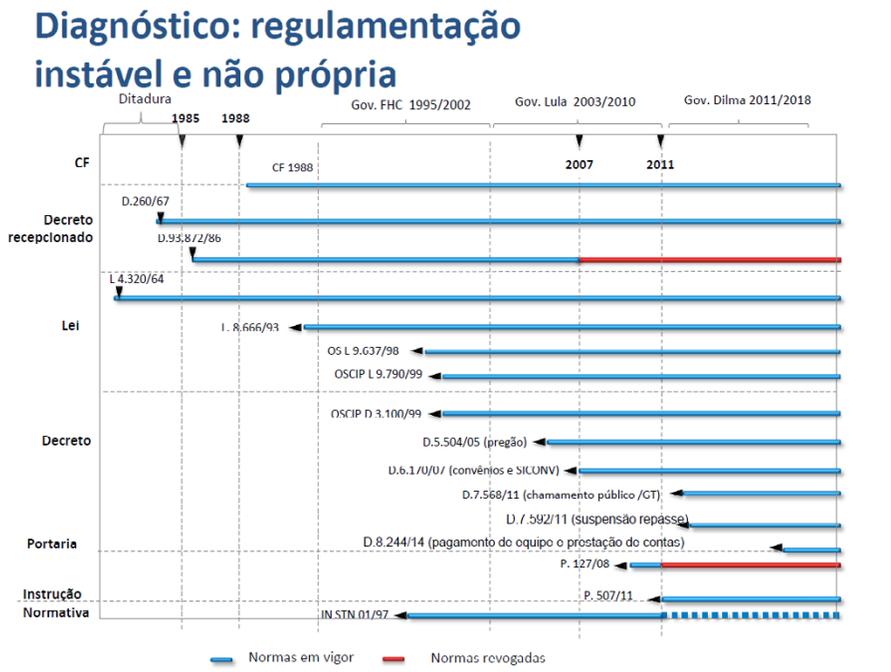
GRÁFICO 4. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL POR ÁREAS DE ATUAÇÃO

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012.

Fonte: BRASIL 2014.

O cenário de fragilidade institucional que, historicamente, marcou as relações contratuais entre as OSCs e o poder público sempre se caracterizou, dentre outras coisas, pela ausência de uma legislação estruturante, por analogias indevidas com entes federados, por interpretações distintas, por ausência de dados sistematizados, por pouca ênfase no controle de resultados, e por um estoque de prestação de contas (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015). De todos esses problemas, a existência de regras pouco claras, inexatas, normalmente inadequadas, sempre acarretou um clima de insegurança institucional generalizado e, muitas vezes, OSCs foram penalizadas com excesso de medidas de controle – que se somavam à sua baixa capacidade institucional de operar uma colaboração com órgãos estatais segundo regras que são próprias à administração pública e à burocracia estatal – frequentemente centradas em aspectos ligados à prestação de contas e suas tecnicidades, com pouquíssimas chances de remediar situações que se arrastavam por anos, inviabilizando o trabalho de entidades com décadas de *expertise* junto a grupos socialmente vulneráveis ou causas sociais relevantes.

Figura 2–Linha do tempo das formas de regulamentação



Fonte: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015.

O quadro apresentado acima ilustra bem a grande variedade de instrumentos normativos, o que, em termos práticos, significava uma enorme margem para divergências de interpretação quanto a qual deles (ou que parte deles) deveria ser aplicado na consideração de parcerias específicas, o que conseqüentemente aumentava em muito a ambigüidade das decisões judiciais resultantes da aplicação de uma legislação tão variada, tão pouco específica e muitas vezes contraditória. Como exemplo, temos o caso da remuneração da equipe de trabalho pela OSC com recursos provenientes da parceria. A ambigüidade da legislação oscila entre proibição, omissão e contradição, a depender do instrumento normativo (editais, orientações e atos normativos) e do papel desempenhado pelo membro da equipe na estrutura da OSC (dirigente, funcionário ou terceiro).

Figura 3–Ambiguidade jurídica da regulamentação das formas de remuneração

Diagnóstico: remuneração da equipe de trabalho

Tratamento pelos Ministérios

Base: Comandos normativos e orientações de 38 Ministérios e 5 estatais de 2008 a 2012.



Fonte: ENAP, 2015.

Além dos problemas ocasionados pela indefinição generalizada dos instrumentos normativos aplicados às parcerias, há ainda um aspecto mais fundamental, que são as diferenças na natureza institucional entre as OSC se outros tipos de instituição – sejam órgãos públicos ou empresas privadas. A adoção de instrumentos pouco específicos para a formalização das parcerias negligenciava especificidades importantes derivadas de sua própria natureza jurídica e institucional¹⁶, gerando analogias indevidas com entes federados. É exatamente o caso da ampla adoção da Lei nº8.666/93 (popularmente conhecida como Lei de Convênios) para regular as relações de parceria entre OSCs e órgãos públicos. Como ressaltado por especialistas da área jurídica, a própria figura do ‘convênio’ foi concebida para caracterizar relações de colaboração e contratualização entre governos (portanto, entre burocracias de natureza estatal), configurando-se, assim, como instrumento nitidamente inadequado para tipificar atores, definir

¹⁶ São instituições privadas sem fins lucrativos. Têm, dessa forma, liberdade de auto-organização garantida como direito constitucional – artigo 5º, inciso XVIII da Constituição Federal (BRASIL, 2014, p.75).

responsabilidades e estabelecer procedimentos de controle entre entidades privadas não lucrativas¹⁷ e órgãos de governo.

Considerados todos esses aspectos, as OSCs mais antigas e mais atuantes, a exemplo daquelas do campo da própria Abong, por muito tempo lutaram pela construção de um novo marco regulatório capaz de assegurar um ambiente normativo institucionalmente mais seguro nas relações com o Estado. Do ponto de vista histórico, sob a ótica das idas e vindas nas relações entre os grupos da sociedade civil e o Estado brasileiro, e considerados alguns marcos que sinalizaram a quebra da ordem democrática ou o aprofundamento da democracia, essa mudança seria necessária não apenas para garantir normalidade e correção no uso de recursos públicos, mas também para equalizar assimetrias institucionais que frequentemente se traduziram em assimetrias políticas. Ou seja, além da necessidade de maior clareza e segurança institucional na celebração das parcerias, a nova legislação deveria também prezar pelo protagonismo das OSCs, e isso só seria possível se os mecanismos de avaliação, monitoramento e prestação de contas fossem consideravelmente alterados para absorver muito da lógica e do *know-how* das entidades da sociedade civil. Mas essas não foram as únicas razões presentes no debate público nacional em defesa da necessidade de reforma do marco regulatório das organizações da sociedade civil. Como veremos a seguir, uma parte importante da pressão política que resultou no MROSC foi gestada em meio a denúncias de corrupção e a fortes críticas contra relações de colaboração entre OSCs e governos.

O discurso do controle insuficiente e do risco alto de corrupção:

A CPI das ONGs

Se, de um lado, já existia por parte das OSCs a defesa da construção de um marco regulatório capaz de reduzir a insegurança jurídica e assegurar a autonomia dos atores da sociedade civil, por outro, esse mesmo ambiente institucional ambíguo – que favorecia o surgimento de relações pouco transparentes – frequentemente gerava (e ainda gera) denúncias na imprensa acerca do mau uso de recursos públicos, favorecimento de entidades por governos aliados ou coisas do gênero, mesmo que parte das denúncias sequer chegasse a ser confirmada. Na realidade, a combinação entre indefinição, redundância e ambiguidade na legislação¹⁸ que regulamenta as relações entre OSCs e Estado se constituiu historicamente em um campo fértil para a disseminação de alegações e discursos acusatórios que, via de regra, assumiram um caráter genérico, sem fazer distinção quanto ao tipo de ator sociopolítico ou entidade envolvida em irregularidades, gerando efeitos (políticos, sociais, materiais) abrangentes em todo o campo das OSCs. Como menciona um diretor da Abong:

¹⁷ Em muitos casos com baixíssima institucionalidade.

¹⁸ Exemplificada nas seções anteriores do artigo.

Quando uma empresa privada se envolve em uma atividade ilícita, normalmente se põe uma manchete com o nome da empresa ou pelo menos o ramo de atividade dela. Quando é uma ONG, a manchete é: 'ONG de São Paulo é investigada por repasse ilegal de recurso público'. Não especifica se é uma entidade ligada a um político, criada por ele, se é uma entidade de fachada, se é uma entidade supostamente religiosa, ou qualquer outra coisa. Não, o que aparece é como se todas as ONGs fossem potencialmente ilícitas.¹⁹

Além da vulnerabilidade a que estão sujeitas as OSCs aos ataques feitos às suas reputações e ao seu capital simbólico acumulado, que, em muitos casos, é o que lhes garante autoridade para atuar com independência mesmo em cenários de dependência material (MEDEIROS, 2008), os mecanismos regulatórios imprecisos também deram margem à ideia, frequentemente evocada ao sabor das disputas políticas, de que as atividades das organizações da sociedade civil brasileira são fracamente reguladas. Ou seja, de que o problema reside na insuficiência de mecanismos de acompanhamento e controle. Alguns exemplos históricos se constituem em momentos privilegiados para observarmos como opera esse discurso. Foi o caso da chamada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)^{19,20} das ONGs, investigação criada em 2007 por solicitação do Senador Heráclito Fortes (DEM-PI), originalmente com o objetivo de investigar o repasse de recursos realizados para ONGs e Oscips durante o primeiro mandato (2003 – 2006) do governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Muitas ONGs nasceram para fiscalizar o governo e sequer têm transparência” – criticou o senador da oposição. “Deveriam buscar dinheiro na iniciativa privada. Mas, ao contrário, vivem do financiamento estatal” A denúncia de que a Petrobras doou R\$ 31 milhões para ONGs ligadas ao PT e a movimentos sociais que apoiaram a reeleição do presidente Lula fortaleceu a tentativa do senador de criar a CPI. Fortes tenta emplacar a investigação desde a época da campanha eleitoral.²¹

Depois de várias negociações entre senadores da oposição e da base do governo para reunir as assinaturas necessárias à instalação da CPI, o debate acerca da necessidade da abertura das investigações se estendeu além do caso específico que lhe deu origem²² e passou a contar com assinaturas também de

19 Entrevista realizada com membro da diretoria da Abong, em 12 de julho de 2005.

20 Comissão Parlamentar de Inquérito.

21 “Senado vai Investigar ONGs”. Matéria publicada no sítio eletrônico do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 21/11/2006. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/senado-vai-investigar-ongs/>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

22 Em 2006 surge na imprensa a denúncia de que a ONG Unitrabalho, que tinha como ex-diretor um membro do Partido dos Trabalhadores, ligado ao Presidente da República, teria recebido mais de R\$ 18 milhões em repasses da União no início do primeiro mandato do governo Lula.

senadores governistas, fechando-se um acordo para que o período coberto pela investigação fosse ampliado para incluir os últimos anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso. Com isso, o período coberto pelas investigações passou a ser de 1999 a 2006. Porém, o que é mais significativo para a discussão que fazemos aqui é que, mesmo em meio a um intenso clima de acusações de irregularidades, de disputas acirradas pelo capital político que poderia render legitimidade a alguns grupos e destruir a reputação de outros, parecia haver certo consenso sobre a necessidade de esclarecer qualquer dúvida a respeito da possibilidade de ter ocorrido corrupção nos repasses de recursos públicos. O depoimento do senador Fortes, citado na passagem acima, revela duas noções muito difundidas e que geram muito debate e muita disputa no campo político onde atuam as OSCs. Primeiro, ideia de que as OSCs, como entidades de direito privado, ‘deveriam’ utilizar exclusivamente recursos privados. E segundo, a ideia de que as OSCs não são suficientemente reguladas por mecanismos de controle e monitoramento. Não é preciso muito esforço para perceber que nesse debate os temas e os argumentos se confundem, em boa medida pelo peso moral que eles assumem no debate público – com destaque para o tema da corrupção –, e assuntos que poderiam/deveriam ser tratados como questões operacionais, ou técnicas, são imediatamente transferidos para o âmbito normativo, assumidos como questões de valor moral. O discurso do senador, por exemplo, de que as OSCs “deveriam buscar dinheiro na iniciativa privada, mas, ao contrário, vivem do financiamento estatal”, opera sob a forma de uma norma moral e não admite nenhum questionamento acerca da legitimidade do uso do recurso público, que é exatamente um dos eixos do discurso das entidades da sociedade civil brasileira que lutam pela democratização do acesso a eles, como é o caso da Abong.

A respeito da instalação da CPI das ONGs, a Abong divulgou nota em que se lê:

O ponto central que defendemos, nesse contexto, é a possibilidade de pautar com seriedade o debate sobre a dimensão pública de recursos do Estado brasileiro, quais os sentidos de seu investimento, critérios e como são pautadas, também por meio do acesso aos mesmos, as relações entre Estado e sociedade no Brasil. Recursos públicos são de todos/as, não apenas de governos ou de organizações que deles se apropriam, e devem ser utilizados de forma democrática, com transparência e consequência, voltando-se para o fortalecimento de uma cultura universal de direitos. Para tanto, o trabalho de algumas organizações não governamentais tem contribuído nesta direção.

[...]Não existe ausência de regulação como se anuncia, são explícitos os procedimentos formais e legais de como se deve fundar uma ONG. Mas há, sim, problemas graves nas formas de repasse de recursos públicos, alicerçadas em uma legislação solta sobre convênios, que mais se orienta pela lógica de terceirização de políticas públicas, em ações paraestatais, favorecendo a projeção de relações promíscuas entre Estado e sociedade, do que assegurando visibilidade para procedimentos democráticos e transparentes de projetos de cidadania, com finalidade pública na utilização de recursos utilizados com seriedade por muitas entidades.²³

23 “OPINIÃO: Sobre a instalação da CPI das ONGs”, matéria publicada no sítio eletrônico da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong), em 09/10/2007. Disponível em <<http://www.abong.org.br/informes.php?id=922>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

A CPI terminou em novembro de 2010 sem chegar a um resultado conclusivo, mesmo tendo produzido um relatório²⁴ com quase 1.500 páginas que, entretanto, sequer chegou a ser apreciado e votado. O processo foi arquivado. No entanto, embora a CPI não tenha alcançado resultados diretos, três anos de investigações e de atenção (mesmo intermitente) da mídia não passaram despercebidos. Entre outras coisas, se fortaleceu a ideia da necessidade da criação de um novo marco regulatório para regulamentar as relações entre as OSCs e o Estado. No contexto do relatório, a criação desse marco aparece como função da necessidade de aumentar as formas de controle sobre as OSCs, o que contrasta com o argumento (apresentado na seção anterior) dessas organizações, que defende que a criação da nova legislação deve contribuir para a redução da ambiguidade institucional e da insegurança jurídica, para a adequação do nível de exigência burocrática e para a salvaguarda da autonomia dos atores políticos envolvidos nas parcerias. O relatório, em seu Capítulo 11, apresenta um projeto de lei sobre um novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para consecução de finalidades de interesse comum, embora admita, porém, que “há mais espaço normativo a ser avançado”, e que “a problemática ainda carece de uma proposta que enfoque o problema em sua inteireza, em toda sua complexidade” (SENADO FEREDAL, 2010, p. 10).

Principais mudanças introduzidas com a Lei nº13.019/2014 – MROSC

O novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei nº13.019/2014) entrou em vigor no dia 23 de janeiro de 2016 para as parcerias realizadas entre OSCs e a administração pública nos níveis federal e estadual. Para as parcerias realizadas com os governos municipais, a lei somente passou a ser efetiva a partir de janeiro de 2017. Dentre as principais mudanças introduzidas com a Lei nº13.019/2014, podemos destacar as seguintes:

Um marco unificado de abrangência nacional

A existência de uma legislação única para regulamentar as parcerias entre OSCs e a administração pública nos três níveis (incluindo contratos realizados com empresas públicas) tem como resultado imediato a redução do excesso de especialização técnica por parte das OSCs, que antes precisavam se apropriar de cada instrumento normativo que regulamentasse os contratos firmados com entes estatais específicos, em seus respectivos níveis.

24 Disponível na Biblioteca Pública do Senado Federal em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194594>>.

Criação de instrumentos próprios (Fomento / Colaboração) para a celebração de parcerias

O MROSC assimila de vez a ideia de que o ‘convênio’ é um instrumento jurídico inadequado para regular as relações entre OSCs e entes públicos e introduz o ‘Termo de Fomento’ e o ‘Termo de Colaboração’. A diferença entre os dois instrumentos refere-se ao objeto da parceria. Na maior parte dos casos, o Termo de Colaboração aplica-se à execução de uma atividade de caráter continuado, frequentemente resultante da implementação de uma área de política pública já estruturada e bem parametrizada, enquanto o Termo de Fomento aplica-se ao desenvolvimento de um projeto, de uma ação cujos contornos, alcances e metodologias ainda não estejam bem definidos e para a qual possam existir muitas formas possíveis de execução. Com a adoção desses instrumentos, abandona-se definitivamente a Lei nº8.666/1993 como instrumento jurídico de referência, bem como as analogias indevidas entre OSCs e entes públicos.

Chamamento público obrigatório

Ao estabelecer a obrigatoriedade do chamamento público, o MROSC procura aperfeiçoar os mecanismos de publicização dos critérios de seleção e de transparência e reduzir as possibilidades de direcionamento na seleção e contratação das entidades e organizações para a execução de parcerias.

Priorização de organizações com experiência em suas áreas de atuação

Ao estabelecer um tempo mínimo de existência para as entidades que pretendem estabelecer parcerias com a administração pública, o novo marco legal favorece entidades com experiência em seus respectivos campos de atuação e inibe a ação de entidades ditas “fantasmas”, criadas com o único propósito de se beneficiar do repasse de recursos e sem uma contribuição condizente para o bem público.

Reconhecimento das formas de atuação em rede

A lei estabelece mecanismos específicos para a celebração de parcerias, em que entidades maiores ou melhor estruturadas (“guarda-chuvas”) se articulam com outras organizações com menor capacidade operacional e técnica num esforço conjunto para a realização de uma determinada atividade em parceria com a administração pública. Além de ser uma prática já corriqueira, através da qual pequenas organizações da sociedade civil brasileira conseguem ampliar o alcance de suas ações ou simplesmente ganhar *know-how* técnico antes de se lançarem em projetos mais audaciosos, essa modalidade também permite a simplificação da gestão dos recursos utilizados na parceria.

Criação da Manifestação de Interesse Social (MIS)

A lei cria um novo canal de participação, a MIS, que é um procedimento que permite que organizações, grupos ou mesmo indivíduos possam apresentar propostas de ações a serem executadas pela administração pública em parceria com organizações da sociedade civil. Na prática, o instrumento deve funcionar como um mecanismo de pressão popular, ao permitir que novas demandas sejam apresentadas ao gestor público mediante um instrumento que prevê critérios tanto de exequibilidade quanto de transparência e de interesse público.

Remuneração da equipe de trabalho

Onde antes havia uma grande variação, nos diferentes instrumentos normativos, entre ‘omissão’, ‘contradição’ e ‘proibição’ da remuneração da equipe de trabalho responsável pela execução do projeto objeto da parceria, esta passa agora a ser permitida, desde que expressamente definida a equipe no projeto que origina a parceria, o que viabiliza, inclusive, o pagamento de encargos sociais, contribuindo para reduzir situações de precarização das relações de trabalho nas OSCs.

Prestação de contas com foco no cumprimento do objeto da parceria

Uma das mudanças mais significativas introduzidas pelo MROSC está nas diretrizes, critérios e procedimentos a serem adotados para a prestação de contas ao final da execução das parcerias. Como ressaltado neste artigo, uma das maiores dificuldades enfrentadas anteriormente pelas OSCs – principalmente aquelas com menor capacidade técnico-operacional²⁵ –, derivada diretamente das analogias feitas com entes governamentais, era o excesso de exigência burocrática com a adoção de mecanismos e procedimentos de monitoramento e prestação de contas inadequados, quase todos derivados da aplicação da Lei nº 8.666/93 (Lei de Convênios). Nesse caso, a prestação de contas, entre outras coisas, se processava majoritariamente pela apresentação de notas fiscais (exigência de documentos originais ou cópias autenticadas em cartório), comprovação documental da execução de gastos, revelação de critérios, grades comparativas de preços e orçamentos, etc, todos estes procedimentos adotados na celebração de convênios entre entes federados, portanto, entre burocracias estatais. Com o novo marco legal, a lógica do monitoramento do uso dos recursos passa a estar prioritariamente voltada para a execução do objeto que deu origem à parceria, fazendo com que todas as práticas de acompanhamento, procedimentos e mecanismos de fiscalização também se modifiquem para acompanhar essa nova forma de proceder.

25 Apenas a título de exemplo, de acordo com a pesquisa Fasfil 2010, cerca de 72% das organizações sem fins lucrativos existentes no Brasil não têm sequer um empregado formalizado.

Para ilustrar as mudanças ocorridas na lógica, nos mecanismos e nos procedimentos da prestação de contas referentes às parcerias, segue abaixo o Art. 55 (Capítulo VII – Da Prestação de Contas) do Decreto Federal nº 8.726/2016²⁶, que regulamenta a Lei nº 13.019/2014:

Art. 55. Para fins de prestação de contas anual e final, a organização da sociedade civil deverá apresentar *relatório de execução do objeto*, na plataforma eletrônica, que conterá:

I - a demonstração do alcance das metas referentes ao período de que trata a prestação de contas;

II - a descrição das ações desenvolvidas para o *cumprimento do objeto*;

III - os documentos de comprovação do cumprimento do objeto, como *listas de presença, fotos, vídeos, entre outros*; e

IV - os documentos de comprovação do cumprimento da contrapartida, quando houver.

§ 1º O relatório de que trata o caput deverá, ainda, fornecer elementos para avaliação:

I - dos impactos econômicos ou sociais das ações desenvolvidas;

II - do *grau de satisfação do público-alvo*, que poderá ser indicado por meio de pesquisa de satisfação, declaração de entidade pública ou privada local e declaração do conselho de política pública setorial, entre outros; e

III - da possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto. (BRASIL, 2016, grifos nossos).

Complementando o exemplo apresentado acima, o artigo seguinte (Art. 56) do mesmo decreto define que apenas na presença de indícios do não cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho é que a administração pública deverá exigir um relatório de execução financeira. Ou seja, os procedimentos de prestação de contas baseados em mecanismos exclusivamente contábeis passam a estar agora subordinados ao cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho que deu origem à celebração da relação de colaboração entre o ente público e a OSC.

Os órgãos de controle: o link (até então) oculto na difícil tarefa de construção de novos padrões de relacionamento entre o Estado e as OSCs

A apresentação dessas alterações, introduzidas com a entrada em vigor do novo marco regulatório, serve para chamar a atenção de que não estamos diante de mudanças de caráter meramente incremental. Embora frequentemente o MROSC seja apresentado e discutido em círculos de especialistas como uma ferramenta criada para “aperfeiçoar” o ambiente institucional em que são celebradas parcerias entre os governos e a sociedade civil, defendemos que as mudanças introduzidas vão muito além do aperfeiçoamento

²⁶ Disponível na biblioteca pública do Senado Federal em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm>.

operacional dos mesmos padrões normativos que estruturavam os relacionamentos dos grupos diretamente afetados pela mudança na legislação, mais especificamente OSCs, gestores públicos e representantes de órgãos de controle.

A nova lei, e as mudanças que ela promove, tem o potencial de afetar padrões muito bem sedimentados de relacionamento entre atores sociopolíticos. Talvez o caso da prestação de contas seja o exemplo mais significativo deste fato. Ao promover mudanças não apenas em alguns procedimentos, mas na própria lógica com a qual as contas das parcerias serão julgadas, o MROSC tem o potencial de gerar conflitos entre os atores que celebram as parcerias (gestores públicos e OSCs) e os agentes de órgãos de controle, exatamente por afetar a distribuição de poder no interior de relações historicamente estabelecidas.

O controle exercido pelos órgãos competentes sempre teve como pressuposto garantir o *bom uso* dos recursos públicos, sem que nunca a própria ideia de *bom uso* fosse objeto de debate público, muito menos de disputa. Tantos outros são os temas que emergem no debate público como se fossem objetos de um domínio puramente técnico, como “corrupção”, por exemplo, mas são tratados sob a ótica dos valores morais, como coisas políticas que são. É sob essa perspectiva que identificamos que mudanças no sentido de regulação das relações entre OSCs e entes públicos podem revelar tensões e conflitos até então não manifestos.

Ao modificar os critérios de avaliação e controle das parcerias entre OSCs e poder público, inclusive reduzindo e, em alguns casos, harmonizando legislações antes dispersas e contraditórias, o MROSC, por extensão, interfere diretamente nos níveis de discricionariedade dos profissionais de controle, o que faz com que, para esse grupo de atores, a implementação da lei não seja simplesmente uma questão de ajuste técnico-operacional, como é para certos setores das administrações públicas municipais, estaduais e federal (secretarias, departamentos, ministérios, etc.). Para os profissionais dos órgãos de controle, o MROSC representa, em vários aspectos e em diferentes momentos do processo de seleção, contratação e avaliação das parcerias, uma subversão de práticas e uma inversão de lógicas de controle já fortemente enraizadas no saber-fazer desses funcionários do Estado, e mesmo em suas identidades profissionais.

Em um momento crucial, em que os atores políticos que lutaram pela aprovação do MROSC se empenham na implementação do novo marco legal, e que coincide também com a entrada em vigor da lei para as parcerias celebradas com as administrações municipais, o tema do relacionamento com os órgãos de controle cresce em relevância, não apenas acadêmica, mas principalmente pública. Isso pode vir a representar um obstáculo efetivo à implementação do novo marco legal, principalmente se for tratado exclusivamente como uma questão de ‘atualização técnica’.

Uma nova agenda de pesquisa sobre as relações entre OSCs e Estado

A partir da observação da literatura que aborda as relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, e levando em consideração o que podemos considerar depois de um ano de vigência do novo marco regulatório, sugerimos a seguir

algumas temáticas, enfoques e perspectivas que podem representar uma renovação da agenda de pesquisa nesse campo.

Relações de trabalho e novos padrões de profissionalização das OSCs

O conhecimento acumulado no campo de estudos sobre o processo de profissionalização das OSCs (MELO, 2015) sugere uma relação, ainda que nem sempre necessária, entre a disponibilidade das fontes de recursos e as estratégias adotadas pelas organizações para acessar essas fontes, afetando os níveis de aperfeiçoamento técnico-profissional e mesmo os sentidos de missão institucional. Sabe-se que sempre foi um obstáculo para as OSCs brasileiras o impedimento de remunerar equipes de trabalho, gerando, entre outras coisas, um distanciamento grande entre a direção das organizações (que normalmente possuía outras fontes de renda) e o pessoal técnico, que efetivamente operacionalizava as ações da entidade. Agora, torna-se necessário saber se e em que medida a nova legislação afeta os padrões de formalização do trabalho nas OSCs, se tem promovido uma aproximação maior entre o corpo diretor e o pessoal técnico (*oficineiros*, por exemplo), se tem afetado os níveis de escolarização da mão de obra contratada, se afetou as formas de seleção e contratação de profissionais para as ações das entidades, entre outras.

Impactos sobre as articulações e redes previamente existentes

Se, por um lado, a nova legislação avança ao reconhecer e prever mecanismos de apoio a formas de atuação já consagradas entre organizações da sociedade civil brasileira, é preciso investigar se, e de que forma, a introdução desses mecanismos interfere na dinâmica do próprio campo. Sabemos que a estratégia de formação de redes com o protagonismo das chamadas ONGs *guarda-chuvas* – responsáveis por assinar projetos que captam recursos para um grupo de pequenas entidades iniciantes – foi largamente utilizada no passado como forma de adensar uma determinada área de atuação. É preciso saber se esse tipo de prática permanece como possibilidade de celebração de parcerias em rede, ou se alguma forma diferente de dinâmica se estabelece.

Padronização/liberdade das formas de atuação

A criação de dois mecanismos diferentes, o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, tiveram, na concepção da nova lei, o propósito de diferenciar claramente as ações que, por um lado, derivam de políticas já claramente delimitadas – que são parte de um campo de políticas públicas com parâmetros bem definidos – daquelas que, por outro lado, devem contar com a criatividade e a inovação dos atores da sociedade civil para a sua execução. Nos próximos anos será fundamental levantar dados e analisar de que forma o repasse de recursos públicos para as OSCs tem se estruturado segundo

esses dois princípios. Estudos desse tipo têm o potencial de revelar se as ações da sociedade civil brasileira têm se tornado mais ou menos burocratizadas à medida que passam a atuar diretamente na implementação de políticas públicas. Seria o que DiMaggio e Powell (1991) chamariam de *isomorfismo institucional*.

Dinâmicas de poder entre OSCs, gestores públicos e órgãos de controle

Historicamente o campo de estudos sobre organizações da sociedade civil no Brasil se caracterizou por um enquadramento na trajetória das organizações, nas suas alianças políticas, no processo de construção de suas identidades (LANDIM, 1993; Fernandes, 1994), e, com isso, nas conjunturas históricas que influenciaram sua capacidade de autonomia (TEIXEIRA, 2003; MEDEIROS, 2009) e seu equilíbrio entre o engajamento político e o aperfeiçoamento técnico institucional (MELO, 2015). Em função da própria história política do Brasil, muito da análise sobre essas organizações se concentrou nas suas relações com o Estado, com exceção de alguns trabalhos de pesquisa coordenados por Elisa Reis no Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)²⁷, que exploraram dilemas importantes nas relações entre as ONGs e o setor privado. Com a Lei 13.019/2014, se renova o interesse pelos estudos acerca das relações entre OSCs e o Estado. No entanto, como já mencionado anteriormente, torna-se crucial atentar para novos atores institucionais que, com o advento da nova legislação, possam ganhar relevância em um cenário institucional renovado. Nesse sentido, identificamos que a compreensão das disposições e das práticas dos profissionais responsáveis pela operacionalização dos mecanismos de controle a serem aplicados nas relações de parceria será crucial para compreender as novas dinâmicas políticas que irão se estabelecer de agora em diante, à medida que a nova lei começar a se rotinizar nas administrações públicas.

Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS - ABONG. **Manual de fundos públicos**: controle social e acesso aos recursos públicos. São Paulo: Abong/PAD/Peirópolis, 2004.
- _____. **ONGs no Brasil** – Perfil das Associadas à ABONG. São Paulo: Abong, 2006.
- BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. 2014. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 – 2014. Org. Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier. Brasília: Governo Federal, 2014.
- CALDAS, Emmanuel Antonio Rapizo M. Percepção identitária e construção de legitimidade – as fronteiras simbólicas das ONGs. In: REIS, Elisa P. (org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. Rio de Janeiro: Ed. 7Letras, 2013.

²⁷ Parte significativa desses estudos foi publicada em Reis, Elisa P. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. 1Ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013, v. , p. 223-280.

- DAGNINO, Evelina; OLVERA RIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In:_____. (orgs.). **A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Ed. da Unicamp, 2006. p. 13-91.
- DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Material do Curso: Gestão de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil – nova lei de fomento e colaboração**. 2015. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0014/5429/29.09.15_Apresenta_o_Curso_SG_Enap_para_Participa.pdf>. Acesso em: 10jan.2017
- FASFIL. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil**. IBGE/Ipea/Aabong/Gife, 2010. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: 12dez.2016
- FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-dumará, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE/Ipea/Abong/Gife, 2004.
- _____. **As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE/Ipea/Abong/Gife, 2010.
- LANDIM, Leilah. **A Invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome**. 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.
- _____. Experiência Militante: Histórias das Assim Chamadas ONGs. In: LANDIM, Leilah. (org.). **Ações em Sociedade: militância, Caridade, Assistência, etc**. Rio de Janeiro: Nau, 1998. p. 23-87.
- MEDEIROS, Rogério de Souza. Crítica e Resignação nas Atuais Relações Entre as Organizações Não Governamentais e o Estado no Brasil. In: DAGNINO, Elisabe; TATAGIBA, Luciana. (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 167-202.
- _____. Maximizando Oportunidades Políticas: a defesa da autonomia em contextos específicos. In: MARTINS, Paulo Henrique; MATOS, Aecio; FONTES, Breno. (org.). **Limites da Democracia**. v. 1. Recife: Ed. da UFPE, 2008. p. 151-188.
- _____. **Between Conflict and Cooperation: dilemmas in the Relations between Non-Governmental Organizations and the State in Brazil**. Saarbrücken, Alemanha: Verlag Dr. Müller, 2009.
- _____. A autonomia revisitada: marcos históricos nos padrões de relacionamento entre as ONGs e o Estado no Brasil. In: REIS, Elisa P. (org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013. p. 223-280.
- MELO, Marina. **Missão das ONGs em um Terceiro Setor Profissionalizado**. Maceió: Edufal, 2015.
- MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- PERES, Thais Helena de Alcântara. comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 109-1026, jan./jun. 2005.
- PELIANO, Ana Maria T. M.; RESENDE, Luis Fernando L.; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 12, p. 19-37, jan./jun. 1995.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Identidades em Construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Fapesp/Instituto Pólis, 2003.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. **O Presidente segundo o sociólogo**: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

Recebido em 28/01/2017

Aceito em 12/07/2017