

OS AVANÇOS OBTIDOS NAS PARCERIAS COM O ESTADO PARA AS ORGANIZAÇÕES DE POVOS INDÍGENAS A PARTIR DA NOVA LEI N. 13.019/2014

Laís de Figueirêdo Lopes*

A Lei n. 13.019/2014 foi construída sob o alicerce da gestão pública democrática que pressupõe a participação social no ciclo de políticas públicas e o reconhecimento de que as organizações da sociedade civil (OSC) atuam desde a formulação da agenda até o momento de avaliação da própria política pública, passando pelo processo de implementação ou execução da política. Nesse sentido, entende as parcerias como mecanismo de participação social da gestão pública que operacionaliza, em harmonia com as políticas setoriais, para a execução de políticas por meio da relação de *colaboração* ou projetos de interesse público próprios que são desenvolvidos, concebidos pela sociedade civil por meio da relação de *fomento*.

Aprovada como resultado de 10 anos de tramitação no Congresso Nacional e um extenso debate impulsionado pela Secretaria-Geral da Presidência da República no bojo da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)¹ a partir de 2011, a lei traz as principais teses que foram consolidadas na discussão. A missão do MROSC, provocada pela própria sociedade civil, quando as organizações se constituíram em uma Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma) em 2010, e reivindicaram do

* Advogada. Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra, em Portugal. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), tem mestrado em Direito das Relações Econômicas e Sociais pela mesma instituição. Atua com organizações da sociedade civil desde 1996, em processos de formulação e pactuação de normas, políticas e projetos. Foi assessora especial na Presidência da República (2011-2016) na coordenação da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

1 Durante o trabalho da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, para o qual foi designado o ministro Gilberto Carvalho da Secretaria-Geral da Presidência da República para construir e liderar, o diálogo constante fez parte do método participativo adotado. Coube à autora deste artigo, à época assessora especial dedicada ao tema de 2011 a 2016, promover as articulações intersetoriais necessárias e coordenar as produções técnico-normativas que houve no período.

governo um espaço de diálogo, era a de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional quanto às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado. O desafio foi realizado.

O Decreto n. 7.568/2011 criou um Grupo de Trabalho, com coordenação da Secretaria-Geral e a participação dos ministérios da Justiça, do Planejamento, da Fazenda, da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil, além de 14 organizações nacionais indicadas pela Plataforma. A primeira reunião do grupo de trabalho foi durante o I Seminário Internacional do MROSC em 2011, que criou um plano de ação para a agenda do marco regulatório para a organização da sociedade civil. Havia duas pautas, igualmente importantes, e que precisavam ser reunidas em um único debate: discutir a relação da sociedade civil e do Estado e o fortalecimento da sociedade civil em si. O trabalho trouxe esse enfoque e organizou também as outras demandas trazidas, termômetro do acúmulo que precisava ser discutido com o Estado e com a própria sociedade civil.

O grupo apresentou diagnóstico conhecido por quem já operava nessa área: insegurança jurídica pela utilização dos convênios para a sociedade civil e insegurança institucional pela ausência de conhecimentos na área. Uma nova lei era necessária para suprir a lacuna que estava colocada, assim como uma nova agenda de produção de dados e informações. Para garantir a escuta dos órgãos de governo setoriais, foram realizadas reuniões bilaterais, buscando aprofundar a identificação dos obstáculos para as parcerias. O diálogo em fóruns participativos, que envolveu instâncias de governo e a sociedade civil organizada, ministérios setoriais, de regulação, planejamento e controle e a diversidade das OSC, possibilitou a elaboração da norma de maneira transversal, para que não criasse obstáculos à implementação de políticas públicas com a sociedade civil e autorizasse soluções inovadoras no desenho das parcerias.

QUEM SÃO AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL?

A nomenclatura organização da sociedade civil é uma opção política e hoje está positivada na Lei n. 13.019/2014. A expressão reforça caráter afirmativo, autônomo e protagonista da sociedade civil, que não se constitui necessariamente como um contraponto ao Estado. O termo tem sido utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), pelo Banco Mundial e pela União Europeia.

E quem é esse ator OSC? Quem é o sujeito de direito que pode firmar parceria com o Estado pela nova Lei n. 13.019/2014? A lei reconhece como organização da sociedade civil as entidades privadas sem fins lucrativos, sob a forma de associações, fundações, organizações religiosas ou cooperativas, incluindo as cooperativas sociais. Requer que as organizações da sociedade civil sejam previamente constituídas, registradas em cartório com suas peculiaridades.

OSC não é uma titulação. Não se exige certificação para parcerizar com o Estado nos termos do MROSC. Após o registro no cartório correspondente dos atos constitutivos com respectivo estatuto social, inscrição na Receita Federal no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), a organização existe juridicamente perante terceiros e perante a autoridade fiscal federal. O Estado não precisa adicionalmente reconhecer que as organizações existem por meio de um processo burocrático de concessão de titulação ou certificação. Fazer um cadastro ou uma pré-habilitação em nada garante que a organização tenha *legitimidade e histórico na área* para atuar na parceria concretamente.

A lógica da nova lei de abrangência nacional é que as organizações, nos seus mais diferentes tipos societários – associações, fundações, cooperativas e organizações religiosas – podem cooperar com o Estado, desde que preenchidos os requisitos de existência anterior, experiência prévia e capacidade técnica-operacional, que não se confunde com capacidade técnica instalada.

É importante frisar que o Estado não deve procurar as organizações para resolver questões *interna corporis*. As organizações não servem, por exemplo, para resolver o problema de falta de pessoal dentro da administração pública. Deve, sim, o Estado convocar as organizações para atuar em questões *externa corporis*, conectadas com as políticas públicas, seja na formulação, na execução, no monitoramento ou na avaliação. Essa ideia ajuda a explicar por que para realizar uma boa gestão das parcerias é preciso enxergar as organizações como parceiros da administração pública, reconhecendo o direito à liberdade de associação e à realização de finalidades e atividades de relevância pública e social para as quais foram criadas.

Em geral, não se exige a constituição de organização jurídica para politicamente dar voz às organizações e às lideranças indígenas. A própria Constituição Federal protege os índios individualmente considerados, suas comunidades e organizações como partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses. No entanto, para as parcerias com o poder público no MROSC, entendeu-se necessária a constituição de pessoa

jurídica há mais de três anos na União, dois anos nos estados e no Distrito Federal (DF), e um ano nos municípios.

NOVOS PRINCÍPIOS E REGRAS TRAZIDOS PELO MROSC

Uma das características principais da nova lei é que ela reconhece novas formas de relação entre estado e sociedade: a *colaboração*, na execução de atividades que operacionalizam políticas públicas; o *fomento* de projetos criados ou desenvolvidos pelas organizações; e a *cooperação*, para parcerias sem repasse de recursos financeiros, podendo haver compartilhamento patrimonial, como comodato de espaço ou bens.

Os recursos disponíveis devem ser reunidos em editais para convocar a sociedade civil à apresentação de propostas. Os governos de municípios, estados, DF e União poderão fazer tanto os editais de chamamento público para colaboração na implementação de suas políticas e programas, como também os editais de fomento, para incentivar as diferentes iniciativas de interesse público da sociedade civil. É uma possibilidade real hoje que os editais de fomento representem uma alternativa a fundos que apoiam projetos de interesse público para a criação de novas tecnologias sociais e que possam depois ser replicados em maior escala em relações de colaboração.

A Lei n. 13.019/2014 é processual: ela estabelece planejamento e gestão administrativa, seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação, e prestação de contas. A administração pública precisa ter capacidade de operar a lei, e em diversas ocasiões são percebidas fragilidades institucionais na sua aplicação. É uma boa oportunidade para melhorar a gestão pública. As organizações também precisam aprimorar seus mecanismos de transparência na execução de recursos e na obtenção de resultados. A vantagem é que agora a nova lei oferece tratamento jurídico adequado às peculiaridades da organização da sociedade civil.

Para democratizar o acesso aos recursos públicos, o chamamento público é obrigatório, existindo alguns casos de dispensa, inexigibilidade, emenda parlamentar e cooperação sem compartilhamento patrimonial. Deve haver uma Comissão de Seleção para aprovação das propostas. Acessibilidade também é um tema que faz parte do processo de parcerias. A aplicação de recursos públicos não pode obstaculizar a inclusão de pessoas com deficiência. Nos editais e nos planos de trabalho deverão haver dispositivos que tratem do assunto, sempre que for o caso.

Entre as mudanças positivas destaca-se a atuação em rede. Duas ou mais organizações podem unir-se e apresentar um projeto ou uma atividade que tenha a execução por meio da atuação em rede. Notoriamente, a sociedade civil se junta em rede para alcançar outras esferas de incidência e amplificar sua atuação. Ter reconhecimento legal de que a atuação em rede é uma possibilidade como método de trabalho da sociedade civil é importante, pois estimula a criação de novas redes e reconhece as existentes. No caso concreto, a organização proponente deve ter cinco anos de existência, experiência prévia com redes e ser robusta em gestão, uma vez que responde pelas demais organizações que estão atuando em rede.

A equipe de trabalho pode ser paga com recursos públicos, com os encargos sociais envolvidos, desde que tenha função técnica no plano de trabalho, qualificação necessária e proporcionalidade de tempo dedicado. Os custos indiretos devem ser previstos no plano e podem incluir despesas de consumo e apoio à gestão, como contabilidade, assessoria jurídica e afins. A contratação de bens e serviços deve seguir os métodos usados no setor privado, com publicização de atos na medida do possível, anunciando vagas e ofertas de prestação de serviços, bem como compra de bens, em suas redes. O preço deverá ser o de mercado, não superior ao previsto no plano de trabalho. Caso haja mudança no valor, nova orçamentação do item deve ser feita. A exigência de contrapartida financeira foi proibida, e a contrapartida facultativa de bens e serviços é autorizada em caráter excepcional.

A atuação em rede, o reconhecimento do custeio da equipe de trabalho e das despesas indiretas, além da ausência de contrapartida financeira são medidas de democratização do acesso previstas no MROSC.

O planejamento do que deverá ser feito para operacionalizar a atividade ou o projeto que constitui o objeto da parceria e quanto será despendido para atingir esse objeto em grupos de despesas deve estar descrito no plano de trabalho, que fará parte da celebração e virá anexo aos termos ou acordos para orientar a execução, o monitoramento e a prestação de contas.

O plano de trabalho tem a função de coração do MROSC. Tudo que nele estiver previsto é o que deve ser feito e poderá ser cobrado, podendo ser alterado no caminho caso haja necessidade de ajustes. Por isso deve-se ter cuidado no momento de sua elaboração, prevendo metas e indicadores para aferição de resultados esperados.

A lei inclui uma etapa de monitoramento e avaliação para diálogo do poder público e da organização, com vistas a sanear a gestão das parcerias durante a sua execução, em substituição à lógica de prestação de contas

mensal. A lógica do controle de resultados na prestação de contas do MROSC desloca para a pactuação prévia o momento de alocação de controles, usa o sistema de monitoramento para acompanhar e fiscalizar as parcerias e na prestação de contas avalia o cumprimento do objeto por meio dos indicadores das metas e resultados esperados.

Registra-se a inovação das ações compensatórias, de ressarcimento ao erário em ações de interesse público quando for o caso. Quando autorizadas, em vez de devolver recursos financeiros, e desde que não seja caso de devolução integral de recursos, fraude ou crime, devolve-se em mais interesse público.

Há possibilidade de aplicação subsidiária da nova lei às parcerias existentes anteriormente, incluindo as que estejam em fase de análise de prestação de contas. O Decreto n. 8.726/2016 traz autorização expressa para utilizar os dispositivos da lei na análise de aferição de resultados em convênios e de utilização de ações compensatórias se na apuração existir necessidade de devolução de recursos. Esses ganhos institucionais podem ser utilizados nos casos concretos que estiverem sob essas condições. É muito importante que a administração pública busque zerar passivos existentes para que nesse início de implementação do novo regime possamos identificar adequados processos de gestão das parcerias com as OSC.

Em termos de governança do modelo, a lei dispôs sobre o novo Conselho de Fomento e de Colaboração como ponto focal para continuar esse debate da agenda regulatória das OSC e ajudar na implementação da Lei n. 13.019/2014 no ente federado. O Conselho acelera o processo de articulação entre sociedade civil e governos, funcionando muito bem hoje no Estado da Bahia e no município de Belo Horizonte. Além disso, a constituição do Conselho obriga o poder público a definir um *locus* dentro do Poder Executivo para tratar do tema, possibilitando uma arquitetura institucional para a implementação do novo modelo de parcerias.

Há também o procedimento de manifestação de interesse social, processo semelhante aos de orçamento participativo, que permite demandar da administração pública recursos específicos para determinada área a partir de um diagnóstico específico. Não é uma forma de acesso ao recurso, mas é uma forma de participar da decisão de acesso ao recurso, por isso se diz que é também um mecanismo de participação social. Em Belo Horizonte, o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) é de responsabilidade do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração de Belo Horizonte (CONFOCO-BH).

A capacitação também é tema que ganhou um artigo específico também dentro da lei e que pode estar acoplado à existência do Conselho como iniciativas da gestão pública central para garantir a implementação com êxito.

A Lei n. 13.019/2014 proíbe novos convênios com organizações da sociedade civil, à exceção da saúde, e afasta expressamente a Lei n. 8.666/1993. Tem como diretrizes a participação social, a gestão pública democrática, o fortalecimento da sociedade civil, entre outros elementos que podem ser invocados para embasar as ações com a sociedade civil e que alcançaram *status* de norma legal.

É SEMPRE POSSÍVEL AVANÇAR MAIS

A lei é um ponto de partida relevante para planejar ações da sociedade civil com o Estado. Ela pode ser entendida como o mínimo a ser seguido. Adicionalmente, outros arranjos inovadores podem ser pensados para os casos concretos e a partir dos públicos setoriais.

Solução interessante para garantir a oralidade do campo indígena foi construída no Ministério da Cultura, em 2015. Os termos do edital permitiam a apresentação de ideias de forma oral. Utilizando-se de vídeos, puderam os candidatos inscrever-se na própria língua indígena, com tradução simultânea. Os resultados obtidos foram excelentes. A prestação de contas foi feita por um simples relatório de atividades. A maneira como foi organizado o prêmio pode inspirar outras iniciativas na gestão pública para as comunidades indígenas.

A regulamentação federal da Lei n. 13.019/2014 – Decreto n. 8.726/2016 – trouxe dispositivos expressos que dialogam com a realidade indígena no país e buscam garantir que os recursos cheguem para os públicos específicos no caso de políticas, programas ou ações direcionadas para os povos indígenas. Autoriza que os editais possam estabelecer execução por um público determinado, realizar delimitação territorial, pontuação diferenciada, cotas, etc.² visando a redução nas desigualdades sociais e regionais,

2 “Art. 9º. [...] § 6º O edital poderá incluir cláusulas e condições específicas da execução da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria e poderá estabelecer execução por público determinado, delimitação territorial, pontuação diferenciada, cotas, entre outros, visando, especialmente, aos seguintes objetivos:

bem como a promoção de direitos de indígenas, de quilombolas e de povos e comunidades tradicionais. Também obriga ampla divulgação, com meios adicionais àqueles previstos em lei, para garantir acesso à informação a quem não está conectado aos meios tradicionais de comunicação.³ Estados, DF e municípios podem se inspirar nessas ideias para suas regulamentações locais.

Ainda temos que avançar nesse diálogo sobre as inovações para atender às especificidades das comunidades indígenas como possibilidades de avanço. O roteiro deve debruçar-se sobre cada uma das fases das parcerias – planejamento, seleção e celebração, execução, monitoramento e avaliação, e prestação de contas – e pensar o que deve ser considerado em relação às particularidades de cada comunidade.

Temos muito a aprender com as culturas e tradições indígenas, e incorporá-las nas práticas da gestão pública democrática é um desafio necessário. É dever da administração pública, pela nova lei, garantir simplificação e desburocratização para seus administrados e parceiros na implementação e proposição de ações, incluindo as voltadas aos povos indígenas.

- I – redução nas desigualdades sociais e regionais;
- II – promoção da igualdade de gênero, racial, de direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT ou de direitos das pessoas com deficiência;
- III – promoção de direitos de indígenas, de quilombolas e de povos e comunidades tradicionais; ou
- IV – promoção de direitos de quaisquer populações em situação de vulnerabilidade social. [...]

3 “Art. 10. O chamamento público será amplamente divulgado no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade pública federal e na plataforma eletrônica. Parágrafo único. A administração pública federal disponibilizará, sempre que possível, meios adicionais de divulgação dos editais de chamamento público, especialmente nos casos de parcerias que envolvam indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais sujeitos a restrições de acesso à informação pelos meios tradicionais de comunicação”.