

Terceiro Setor e o Governo Temer: quais os rumos do Terceiro Setor em um cenário de instabilidade política e de combate à corrupção?

Gustavo Justino de Oliveira

Professor Doutor de Direito Administrativo na USP, consultor e advogado em direito público (www.justinodeoliveira.com.br)

Carolina Filipini Ferreira

Advogada

O Terceiro Setor é o segmento que mais dialoga com a esfera pública e privada por meio de atos voluntários dos próprios cidadãos. É a esfera que se aproxima da vontade da sociedade, pois, na teoria, a sua atuação é a manifestação dos interesses e necessidades do povo. É o setor que representa a sociedade civil organizada, compreendida pela integração de pessoas, físicas ou jurídicas, sem ânimo econômico e fora do Estado, que se unem espontaneamente para buscar soluções, proteções e efetivações de questões de interesses coletivos¹.

Por consistir na união livre de pessoas com o objetivo social, o Terceiro Setor torna-se um espaço de integração entre os atores sociais de promoção dos direitos essenciais dos indivíduos. O Poder Público cria mecanismos para manter relações com as organizações da sociedade civil, garantindo a governança pública, com a administração participativa. E as empresas privadas desenvolvem ou patrocinam projetos com as entidades, em cumprimento a responsabilidade social para fins de conquista de incentivos fiscais e promoção da imagem empresarial. A inter-relação dos atores sociais presente no Terceiro Setor confere concretude à democracia, atraindo a responsividade estatal, mercadológica e social.

Entretanto, o Terceiro Setor sofreu, tal como as iniciativas pública e privada, o desvirtuamento de sua finalidade por meio de atos de corrupção – isolados, porém de impactos negativos - e usos indevidos, desacompanhados de controle e regulação, dos instrumentos legais existentes para o desenvolvimento da sociedade civil, dando espaço ao crescimento da desconfiança na área. A descredibilidade é vista não só nos cidadãos, como também nas instituições, a exemplo dos Tribunais de Contas e Ministério Público, que geralmente ao analisarem as relações entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil partem da premissa de que a irregularidade está presente, de modo a não enxergarem os resultados e benefícios conquistados com as parcerias.

Em recente pesquisa do Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) apenas 26% dos brasileiros acreditam que a maioria das entidades do

¹ Cf. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 2.

Terceiro Setor é confiável². Ao lado desta porcentagem, tem-se que aproximadamente metade da população em geral (44%) entende que as organizações da sociedade civil não deixam claro o que fazem com os recursos que aplicam³.

Por outro lado, de acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) há em torno de 400.000 mil organizações da sociedade civil, devidamente registradas e atuantes em finalidades sociais no Brasil. Ainda, pelos dados do mapa, no último levantamento realizado pelo Ministério do Trabalho em 2014, tais organizações foram responsáveis por ao menos 2 milhões de empregos formais e no ano de 2016, manusearam cerca de 3 milhões de reais em repasses federais por meio de transferências voluntárias e instrumentos de parcerias⁴.

Neste cenário, é possível notar que o Terceiro Setor faz parte da movimentação e crescimento do mercado, da realização das políticas públicas e da consolidação do Estado Democrático, de modo que a desconfiança que se instaurou no setor deve ser superada para a retomada do desenvolvimento das organizações da sociedade civil e reencontro da conduta democrática participativa. Isso tem provocado o principal processo de mudança no segmento consistente no reposicionamento institucional do Terceiro Setor.

No campo legal, o reposicionamento do Terceiro Setor sobrevém da edição da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Mais para, além disso, promove a governança dentro das entidades⁵.

O marco regulatório instituiu um regime geral para as organizações da sociedade civil e a Administração Pública no planejamento, execução, acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos públicos e atingimento dos resultados esperados com a cooperação entre os setores. As regras previstas na lei constituem fontes para o funcionamento e gerenciamento dos recursos públicos pelas entidades sem fins lucrativos.

² IDIS, 2016. Disponível em <http://idis.org.br/pesquisadoacaobrasil/resultados/relacionamento-com-as-ongs/opiniao-sobre-a-s-ongs/> Acesso em 18 de jun. 2017.

³ IDIS, 2016. Disponível em <http://idis.org.br/pesquisadoacaobrasil/resultados/relacionamento-com-as-ongs/opiniao-sobre-a-s-ongs/> Acesso em 18 de jun. de 2017

⁴ Mapa das Organizações da Sociedade Civil, IPEA. Disponível em <https://mapaosci.ipea.gov.br/> Acesso em 18 de jun. 2017.

⁵ BRASIL, Lei Federal n.º 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.html

Os efeitos da norma na construção da sustentabilidade das organizações para seu desenvolvimento institucional e sobrevivência no relacionamento com o Poder Público podem ser vistos no relatório emitido pela Estratégia de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, que ao analisar as regras introduzidas pela Lei Federal nº 13.019/14, elencou diretrizes e recomendações às partes envolvidas nas parcerias, no que toca às boas práticas na gestão pública⁶.

No relatório é possível identificar a consolidação de uma das questões mais enfrentadas pelas organizações da sociedade civil na aplicação dos recursos financeiros, no que diz respeito aos custos indiretos. Nas recomendações há expressado o entendimento de que as despesas administrativas são passíveis de pagamento pelos recursos públicos, porém mediante critérios de rateio. Além disso, na prestação de contas do rateio de despesas é permitida a apresentação de mesmo comprovante em mais de uma parceria.

Outra boa prática que fortalece para a sustentabilidade das organizações é a forma por meio da qual devem ser realizadas as contratações e o pagamento de equipe de trabalho, sempre mediante prévio processo seletivo público e utilização de pesquisa de valores de mercado anteriormente prevista no momento da concepção do plano de trabalho para manter o patamar de remuneração. O remanejamento dos recursos e a utilização dos rendimentos das aplicações financeiras são admitidos mediante apostilamento, nos termos da lei, para aprimorar as metas pactuadas na parceria.

A lei das parcerias também estimula a profissionalização no terceiro setor com a previsão do aprimoramento da mão-de-obra utilizada no cumprimento das parcerias. Os agentes privados responsáveis pelas ações de implementação, monitoramento e execução das parcerias deverão passar por programas de capacitação (art. 7º), além de ser despesa legítima a remuneração da equipe de trabalho e permitida a remuneração dos dirigentes de funções executivas (art. 46).

Neste sentido, verifica-se que a Lei nº 13.019/14 desempenha um importante papel no reposicionamento institucional do Terceiro Setor para o fortalecimento das relações de cooperação com a Administração Pública e promoção das políticas públicas. No entanto, embora as consolidações das boas práticas, forma de execução e prestação de contas da aplicação dos recursos públicos, com base no marco regulatório, estejam presentes, ela se mostra tímida diante da ruptura do governo da Presidência de República.

O Terceiro Setor não foi inserido na agenda de políticas e reformas do governo de Michel Temer⁷. De acordo com os Mapas das Organizações da

⁶ BRASIL. Produto final da ação 12 – MROSC. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, dezembro, 2016. Disponível em http://www.participa.br/articles/public/0055/0335/E16A12_-_SG-PR_-_Produto_final_-_Tipologia_s_e_boas_pr_ticas_MROSC.pdf Acesso em 19 de jun. 2017

⁷ Quanto às políticas reformistas, no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado no Governo de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser Pereira ensinou que “é necessário reduzir o núcleo do próprio aparelho do Estado. Para isto, entretanto, a arma principal não é apenas a da

Sociedade Civil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, as parcerias com a Administração Pública federal reduziram-se no ano de 2017, em comparação com o ano de 2016, a patamar de estagnação, conforme se nota pelo gráfico abaixo:

Evolução anual de OSCs com parcerias com o Governo Federal, por instrumento de parceria



Fonte: IPEA, 2017⁸

Demais disso, o órgão colegiado, previsto na Lei nº 13.019/14 e instituído no seu regulamento, denominado Conselho Nacional de Fomento e Colaboração – CONFOCO, responsável pela condução e consolidação dos termos de fomento, termos de colaboração e acordos de cooperação mediante a edição de boas práticas e orientações, não foi constituído até o presente momento, apesar da Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República, prevê-lo no artigo 54 como integrante da estrutura básica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Diante deste cenário, mostra-se emergente a movimentação da sociedade civil para sua organização na busca da efetivação dos direitos sociais e legitimação das decisões governamentais, principalmente no atual cenário político que passa por uma discussão da democracia representativa. É preciso que o marco regulatório seja retomado pelo governo federal para estimular a aplicação nas demais esferas estaduais e municipais.

privatização. Esta é fundamental para transferir para o setor privado as atividades produtivas voltadas para o mercado. Há uma segunda arma, que é a do desenvolvimento das organizações públicas não-estatais, das organizações voltadas para o interesse público, que não visam lucro nem agem exclusivamente segundo os critérios de mercado. No Brasil é comum pensarmos que as organizações ou são estatais ou são privadas. Na verdade podem também ser públicas mas não-estatais.” (In a Reforma do Estado no discurso de posse no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Janeiro de 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/95.1.DiscorsoDePosseMare.pdf>).

⁸ Disponível em <https://mapasc.ipea.gov.br/dados-indicadores.html>

Ao lado disso, tem que se ter em mente que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC não confere consistente segurança jurídica ao Terceiro Setor o qual, para reconquistar seus espaços, precisa encontrar uma definição jurídica e uma instância de regulação.

Portanto, no campo teórico e de conscientização e assimilação de valores já insculpidos na Constituição Federal de 1988, o reposicionamento do Terceiro Setor deve retomar o sentido de constituir-se um espaço de efetivação de direitos, em que tanto a Administração Pública quanto a iniciativa privada possam concentrar esforços para a execução das atividades, de forma transparente, responsável e democrática, principalmente na atualidade em que o sistema de representatividade dos governantes passa por uma crise de legitimidade⁹.

A edição de norma geral que positive o conceito do Terceiro Setor é necessária para o fortalecimento do protagonismo dos atores sociais, com a atração da responsabilidade social das empresas privadas, mas que só será desenvolvido com a estruturação da regulação do segmento. Atualmente, a regulação do Terceiro Setor é difusa e composta por normas que não dialogam entre si, de modo que inexistente atuação estatal (legislativa e executiva) que integre e articule os diferentes regimes jurídicos. Para que a regulação exista é preciso uma norma uniforme sobre a atuação do Terceiro Setor que promova a comunicação entre todas as legislações e atores¹⁰.

Como conclusão, verifica-se que o Terceiro Setor passa por uma fase de reposicionamento institucional para a reconquista da credibilidade das organizações da sociedade civil, de modo a retomar o espaço de inter-relação dos atores sociais, no qual o Poder Público e a iniciativa privada, em conjunto com os cidadãos, por meio da participação popular, possam concentrar esforços na efetivação dos direitos sociais e promoção de políticas públicas, com o aperfeiçoamento do Estado Democrático no atual cenário político-jurídico.

⁹ Cf. PAES, José Eduardo Sabo; SANTOS, Júlio Edstron Secundino. A democracia e terceiro setor na atualidade: histórico e reflexos atuais. *Revista Direito e Liberdade*, Natal, v. 19, n. 1, p. 131-157, jan./abr. 2017. Quadrimestral.

¹⁰ Cf. BONIS, Daniel de; PANNUNZIO, Eduardo. Marco regulatório das organizações da sociedade civil: cenário atual e estratégias de avanço. *Centro de pesquisa jurídica aplicada da Fundação Getúlio Vargas*, junho de 2013, pp. 05-45.