

Marco Regulatório Já!

EuropeAid

Estudo de caso: Criação de um marco regulatório para a parceria entre a sociedade civil e as autoridades públicas no Brasil

Contexto

A promoção de um ambiente propício para as organizações da sociedade civil (OSC) é uma das principais prioridades mencionadas na Comunicação da Comissão Europeia de Setembro de 2012 *As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: o compromisso da Europa com a sociedade civil no domínio das relações externas*.¹ Para inspirar as Delegações da UE e os funcionários da UE na sede, a Direção Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento da Comissão Europeia está a desenvolver uma série de estudos de caso para documentar boas práticas neste domínio. Este estudo de caso particular retrata o desenvolvimento do marco regulatório para as OSC no Brasil.²

A iniciativa em resumo

O Brasil é um país profundamente heterogéneo onde a sociedade civil e os movimentos sociais são vistos como atores cruciais.³ As autoridades públicas reconhecem, desde há muito tempo, a importância da sociedade civil.

No entanto, nos últimos anos, organizações da sociedade civil têm apelado para uma reforma da parceria entre as autoridades públicas e as OSC e



Créditos fotográficos: Roberto Stuckert Filho/PR.

"O nascimento do marco regulatório para OSC é um avanço da democracia no Brasil, que começou a considerar formalmente as OSC como entidades legítimas na relação com o Estado. (...) A democracia é fortalecida quando o Estado se abre à participação social. Dar voz aos cidadãos é um requisito para o nosso processo de desenvolvimento inclusivo, e as OSC são atores-chave do mesmo com capacidade para chegar aos cidadãos e para escolher a melhor alternativa para o levar a cabo".

- Presidente Dilma Rousseff,
Brasília, 31/07/2014

¹<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:PT:PDF>
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132870.pdf

² O estudo de caso foi desenvolvido para a Comissão Europeia pelo European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), em consulta com a Delegação da UE no Brasil, a Secretaria-geral da Presidência do Brasil e a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG. O conteúdo desta publicação não pode, de modo algum, ser tomado como expressão das posições da Comissão Europeia ou da União Europeia.

³ *De acordo com o quadro jurídico, as OSC são consideradas entidades jurídicas privadas sem fins lucrativos que não distribuem os seus lucros e implementam atividades para atingir os seus objectivos sociais. As duas formas principais de organizações sem fins lucrativos são as associações e as fundações; no entanto, o entendimento mais amplo de sociedade civil também inclui sindicatos e movimentos sociais. As OSC no Brasil normalmente providenciam serviços sociais, representam os interesses dos diversos setores e promovem o respeito pelos direitos humanos, e advogam por mudanças sociais, políticas e económicas.*

das regras de financiamento estatal. O Brasil vivenciou um crescimento económico rápido, tornando o financiamento estatal um recurso cada vez mais importante para as OSC. Ao mesmo tempo, estas tornaram-se cada vez mais ativas na prestação de serviços sociais em nome do governo. Quando o financiamento estatal estava disponível não havia legislação nacional que garantisse uma distribuição totalmente transparente dos fundos, com base em critérios claros. Paralelamente, o investimento estrangeiro e o financiamento para as OSC começaram a decair. Isto teve implicações negativas para as OSC que trabalham em questões ambientais, desenvolvimento e direitos humanos que não queriam necessariamente depender do financiamento estatal. Estes e outros fatores levaram as OSC a questionar o seu papel na sociedade, empenhadas em garantir que o seu estatuto de organizações autónomas seria reconhecido e fortalecido.

Para responder a estes desafios, as OSC exigiram um novo quadro regulamentar que melhorasse os mecanismos e condições para parcerias com o Estado e salvaguardasse o seu papel global e viabilidade. Como resultado, uma nova lei que regulamenta a parceria entre organizações da sociedade civil e as autoridades públicas – Lei 13.019/2014; (daqui em diante: "a Lei") – foi aprovada pelo Congresso Nacional e assinada pela presidente Dilma Rousseff em julho de 2014.

A Lei visa criar melhores regras para a contratação de serviços governamentais e para distribuição de fundos para as OSC, através de critérios e procedimentos objetivos. Tem também o objetivo de fortalecer a sustentabilidade de todas as organizações da sociedade civil através da melhoria do enquadramento fiscal para as OSC e da introdução de mecanismos que lhes permitam utilizar diferentes fontes de financiamento. O quadro também prevê uma série de medidas para apoiar a implementação das disposições legais na prática, incluindo o desenvolvimento de capacidades, formação e desenvolvimento para as autoridades públicas e OSC; comunicação e divulgação de informações; e estudos e pesquisas.

A nova Lei que regula a parceria entre as OSC e as autoridades públicas reconhece as primeiras como organizações autónomas, que não só podem implementar, mas também propor projetos que o Estado pode financiar. A Lei estabelece regras claras e padrões de boas práticas para o processo de distribuição dos fundos estatais, que devem ser seguidos por todos os níveis da administração pública. O objetivo é aumentar a segurança jurídica das OSC que se candidatam a fundos do Estado e torná-lo acessível a um grupo mais amplo de organizações. Além disso, a lei prevê a criação de um organismo nacional – um conselho para a colaboração e promoção – para fortalecer as boas práticas e o quadro de parcerias com organizações da sociedade civil.

O Processo⁴

⁴ Esta seção foi desenvolvida confiando consideravelmente em Scardone, D. "Towards a new relation of partnership between civil society organisations and the State: The legal framework for civil society organisations and Law 13.019 in Brazil", 2014 (esboço, aguarda publicação).



A elaboração da Lei foi realizada através de um processo participativo que envolveu múltiplas partes interessadas, coordenado pela Secretaria-geral da Presidência da República. Os três elementos-chave seguintes foram fundamentais para o sucesso (i) **o envolvimento da sociedade civil** no processo; (ii) uma **forte liderança** do Executivo que colocou a agenda como uma prioridade para a Secretaria-geral da Presidência da República; e (iii) o **apoio de todos os partidos** garantido em ambas as Câmaras do Congresso.

Mais especificamente, o processo caracterizou-se pelos seguintes elementos:

- (1) **Abordagem coletiva e coordenada pelas OSC:** Em 2010, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e outras organizações nacionais começaram uma campanha de advocacia pela adoção do marco regulatório. Criaram a *Plataforma para um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil* (daqui em diante: "a Plataforma"), que envolveu mais de 50.000 organizações, movimentos e redes sociais e se tornou o principal canal para o diálogo e negociação com o governo federal. A Plataforma desenvolveu um site⁵ para facilitar consultas mais amplas.
- (2) **Assegurar o compromisso da liderança política:** No início, a Plataforma concentrou os seus esforços de sensibilização junto do poder Executivo. Em primeiro lugar, na corrida para as eleições, deu início a um diálogo político através do envio de uma carta aberta delineando propostas das OSC para a reforma a todos os candidatos presidenciais. A formulação de propostas credíveis era importante para obter a adesão do governo. Dois candidatos presidenciais apoiaram a campanha, um deles a atual presidente Dilma Rousseff que respondeu com uma carta aberta de apoio e propostas próprias. No seguimento das eleições, a Plataforma deu início a um diálogo estruturado com o governo de Dilma Rousseff⁶. Em segundo lugar, este diálogo contribuiu para a formulação de várias propostas que foram enviadas ao Congresso e sujeitas a debate. Finalmente, no Congresso, a Lei ganhou força política, recebendo apoio multipartidário, tanto do governo como da oposição, bem como o apoio de relatores influentes dos partidos políticos em ambas as Câmaras do Congresso.



Aprovação da Lei no Congresso

Créditos fotográficos: Marco Ninni/Secretaria-geral da PR

- (3) **Consulta intensiva em todo o país:** Um grupo de trabalho interministerial foi criado e coordenado pela Secretaria-geral da Presidência da República. Era composto por sete ministérios e 14 OSC (sete em exercício e sete suplentes). Organizou vários debates públicos e reuniões bilaterais com as autoridades públicas e a sociedade civil. Em 2011, o grupo realizou um seminário internacional para desenhar um plano de ação e diretrizes para as suas atividades. Em 2014, um outro seminário foi organizado em que a presidente Dilma Rousseff assinou três decretos alinhados com o espírito global do quadro e da Lei. O grupo também produziu um relatório detalhado com recomendações concretas para a reforma.

⁵ Ver: <http://plataformaosc.org.br/>

⁶ Como descrito em: Estudo de Caso *Plataforma para um novo marco regulatório das OSC no Brasil*, "Ferramentas para Advocacia", Fórum para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC, janeiro de 2012; página 43

- (4) **A apropriação** foi assegurada por um processo participativo que envolveu todas as partes interessadas – OSC e administração pública.
- (5) **A confiança na experiência nacional e na internacional.** Tendo em conta as propostas, experiências internacionais e europeias foram estudadas e discutidas para inspirar a formulação de um modelo interno criado para o contexto nacional.

Garantir uma execução bem-sucedida

No Brasil, a Lei terá de ser implementada em todos os níveis e por todas as autoridades públicas: o governo federal, o distrito federal, 26 estados, 5.570 municípios e mais de 300.000 OSC. Para garantir uma implementação harmonizada a Secretaria-geral da Presidência organizou mais de 70 seminários de sensibilização e audiências sobre o potencial da Lei. Uma consulta *online* sobre um projeto de decreto de execução também foi organizada⁷. No total, mais de 12.000 pessoas tomaram parte nestas atividades. Vários materiais audiovisuais⁸ foram produzidos.

Durante este processo, tornou-se claro que é necessário mais tempo para preparar o terreno para a implementação. Como resultado, em outubro de 2014, a presidente assinou uma medida provisória para adiar a sua entrada em vigor por nove meses para permitir que o governo e as OSC tivessem tempo para se preparar para as novas exigências. A consulta colaborativa entre as OSC e o governo neste processo é vista como um passo importante para garantir que a aplicação da lei resulta em benefícios desejados.

O papel da Delegação da UE no Brasil

A DUE Brasil tem uma forte parceria com a sociedade civil brasileira e o governo. Como caso em análise, a DUE Brasil tem prestado um apoio político contínuo e crescente às reformas em matéria de ambiente propício. Também financiou projetos de OSC à medida em que as iniciativas de reforma locais se estavam a desenvolver e a desdobrar. O apoio foi prestado principalmente no quadro do programa temático anterior Atores Não-Estatais e Autoridades Locais no Desenvolvimento (ANE-AL) e do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH).

Para apoiar o processo de reforma, a DUE Brasil seguiu várias abordagens. Muito especialmente:

- A DUE Brasil **seguiu, apoiou e promoveu** a iniciativa do marco regulatório **desde as fases iniciais e de forma contínua**. Participou em debates e reuniões, promoveu a Secretaria-geral da Presidência e a Plataforma, e encorajou as trocas com um grupo mais amplo de organizações.
- Através do chamado Projeto Diálogo UE-Brasil, **facilitou o intercâmbio com especialistas internacionais e organizações locais**, através de seminários e pesquisas. Especificamente, participou e financiou o *2º Seminário Internacional do Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil no Brasil*, em maio de 2014. O evento reuniu 500 participantes e 35 palestrantes de mais de 10 países. O Seminário visou reforçar as OSC, estimulando o debate relacionado com as questões que o novo marco regulatório previa abordar.⁹

⁷ Ver: <http://www.secretariageral.gov.br/> e http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/consultas/consulta_15dezembro.pdf

⁸ Ver: <https://www.youtube.com/user/tvmrosc>

⁹ Apoiado pela 7ª convocatória de propostas no âmbito do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil que aconteceu entre 21 e 23 de maio de 2014 em Brasília. <http://sectordialogues.org/pt-br/noticia/seminario-debate-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil>

- A DUE Brasil também apoiou as OSC no seu **envolvimento com os meios de comunicação**. Forneceu apoio político e financeiro para o seminário *Imprensa e Organizações da Sociedade Civil* que abordou a importância do setor e a sua contribuição para a sociedade, o desenvolvimento, a justiça social e a democracia. O evento destacou a importância do papel que os meios de comunicação podem ter na promoção das OSC e na sua aproximação ao público;
- Finalmente, a DUE Brasil manteve um **diálogo contínuo com as OSC e as suas redes**.

De forma geral, a DUE Brasil integrou questões relacionadas com o ambiente propício em iniciativas que visaram criar **sinergias e partilha de experiências com parceiros europeus**, dando a possibilidade às OSC de contribuírem para o diálogo político e de mostrar a importância que a UE atribui ao envolvimento da sociedade civil em diferentes fóruns. Por exemplo:

- A *Mesa Redonda da Sociedade Civil UE-Brasil* foi criada em 2009 pelo Comité Económico e Social Europeu (CESE¹⁰) e o Conselho Brasileiro de Desenvolvimento Económico e Social (CDES¹¹). A Mesa Redonda reflete o compromisso de ambas as partes de contribuir para a implementação das disposições do plano de ação conjunta UE-Brasil relativo à cooperação entre as sociedades civis no âmbito da *Parceria Estratégica UE-Brasil*. A Mesa Redonda tem lugar uma vez por ano e a DUE Brasil apoiou e participou na última em Brasília em setembro de 2014.
- O *Seminário UE-Brasil da Sociedade Civil sobre Direitos Humanos* organizado uma vez por ano, discute temas relacionados com as OSC. Além disso, em 2014, pela primeira vez, uma OSC foi capaz de apresentar os resultados e recomendações deste seminário na *Reunião de Alto Nível do Diálogo UE-Brasil sobre Direitos Humanos* na presença do Representante Especial da UE para os Direitos Humanos, e do ministro brasileiro para os Direitos Humanos. Esta foi uma iniciativa dirigida pela DUE Brasil.

Lições aprendidas

As DUE e os doadores internacionais podem ter um papel importante como financiador e apoiante. Os seguintes princípios e elementos-chave podem ser considerados em iniciativas semelhantes.

- Pode ser prestada assistência em termos de **financiamento** para projetos relativos à reforma legal, mas também ao desenvolvimento de capacidades. As Delegações também pode prestar assistência através do **diálogo político**. A presença da DUE Brasil em diversos seminários envia uma forte mensagem de apoio às reformas e iniciativas do setor civil.
- A aplicação de uma **abordagem “da base para o topo”** realista, que se baseia na avaliação da situação e do contexto, é benéfica para a compreensão das necessidades, dos pontos críticos, dos desafios e para a identificação de boas práticas. Isto pode garantir que a programação e o apoio sejam direcionados para as necessidades e prioridades reais da sociedade civil.
- **Consultas e diálogos regulares com OSC** facilitam a aprendizagem e o entendimento mútuo. Também podem ajudar a ampliar a consciencialização sobre os tipos de apoio que a UE pode fornecer em várias fases dos processos de reforma e aumentar a

¹⁰ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.pt.home>

¹¹ <http://www.cdes.gov.br/>

visibilidade desse apoio.

- **Uma abordagem contínua, a longo prazo** é importante, especialmente em reformas do ambiente propício, uma vez que facilitará o envolvimento e intervenções em todas as fases do processo – da avaliação a consultas e da redação até à adoção.
- Providenciar apoio político e financeiro para **acompanhamento e implementação** de reformas também é uma parte importante de todos os processos de reforma legal. Pode ajudar a garantir que as leis sejam aplicadas de forma harmonizada pelas autoridades; que haja consciência sobre as novas regras e compreensão sobre como as OSC as podem utilizar.
- **Criar sinergias com OSC Europeias** pode permitir a construção de pontes e partilha de experiências eficientes e eficazes entre OSC europeias e locais e uma adaptação de boas práticas com base nas necessidades locais. O fortalecimento de parcerias entre OSC europeias e locais pode ser facilitada através de redes ou do diálogo regular.

Referências e leituras adicionais

- Comissão Europeia: *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, Ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: o compromisso da Europa com a sociedade civil no domínio das relações externas*, COM(2012) 492 final, 2012; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:PT:PDF>
- Conselho da União Europeia: *Conclusões sobre As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: o compromisso da Europa com a sociedade civil no domínio das relações externas* (em inglês): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132870.pdf
- Brasil: Roteiro-país da UE para o Envolvimento com a Sociedade Civil, 2014-2017
- ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais: <http://www.abong.org.br/>
- Secretaria-geral da Presidência da República: <http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc>
- Web do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: <http://www.participa.br/osc>
- Plataforma para um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil <http://plataformaosc.org.br/>
- Mapa Brasileiro das Organizações da Sociedade Civil: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>
- Biblioteca Digital para a Participação Social: <https://biblioteca.participa.br/jspui/handle/11451/9>
- ICNL "Brazil Forges New Partnership with Civil Society Organisations", 03/09/2014, International Center for Not-for-Profit Law (ICNL); <http://www.icnl.org/news/2014/3-Sept.html>
- "Estudo de Caso: Plataforma para um novo marco regulatório das OSC no Brasil, Ferramentas para Advocacia" (disponível em inglês), Fórum para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC, janeiro de 2012; http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/case_study_step_4.pdf
- Council of Foundations: *Country Note Brazil*, atualizado em Dezembro de 2014 <http://www.cof.org/content/brazil>
- LOPES, L. C. F. et al. "As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil no Brasil: a formação de uma agenda de mudança institucional e regulatória". Em: *Novena Conferência Regional: The International Society For Third-Sector Research*. Santiago do Chile, 28-30 ago. 2013

- LOPEZ, F.; LOPES, L., FEIJOLO, B. e SANTANA, D. "A interação entre as organizações da sociedade civil e o governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis." Em: MONASTERIO, L.; SOARES, S. e NERI, M. (Eds.). *Brasil em Desenvolvimento 2014*. Brasília: IPEA, 2014.
- ANDI - Comunicação e Direitos, "Análise de mídia, A imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil", http://www.andi.org.br/sites/default/files/Analise-de-midia_OSCs_16Dez-2014-1.pdf
- Scardone, D. "Towards a new relation of partnership between civil society organisations and the State: The legal framework for civil society organisations and Law 13.019 in Brazil", 2014 (esboço, aguarda publicação).