

A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL - ACORDOS, PARCERIAS E DISTANCIAMENTOS¹

Daniel Rech²

A nossa história formal, que usualmente está escrita por dominantes, e está restrita ao ano de 1500 para hoje (como se aqui fosse um grande vazio), não começa pela sociedade. Ao contrário, começa pela intervenção do estado português. Talvez seja por isso que, quando nos referimos às organizações da Sociedade Civil as colocamos no que se convencionou chamar de Terceiro Setor. O estado português chegou ao Brasil em 1500, com suas Ordenações Afonsinas, Filipinas (esta espanhola, mas adotada) e Manuelinas pré estabelecidas, e nunca se deu conta que aqui havia um povo. E, mesmo após o descobrimento, com outros povos chegando, o Estado continuou olhando para si mesmo e nós engolimos a patranha de que o Estado é agora o primeiro setor, relegando o povo, a sociedade, então, para o segundo setor. Com a chegada acanhada da revolução industrial no Século XIX e com a aula inglesa sobre como fazer comércio, de repente o mercado assumiu o papel de segundo setor e, a sociedade resvalou para o terceiro setor de forma estranha, mas muito conveniente para as elites encasteladas no Estado e dominantes do mercado.

Então, parece não adiantar muito que a nossa Constituição Federal afirme, em seu Artigo 1º, parágrafo único, que o poder “emana do povo” se mais do que nunca agora temos bem presente que o poder emana do dinheiro e da falcatura.

Entretanto, abrir um parêntesis nesta questão se faz necessário. De que sociedade estamos falando? Não é fácil definir isso. Se falamos em cidadãos, o que se considera sociedade é um percentual muito baixo em relação ao conjunto.

Quem já atingiu a verdadeira cidadania neste país ? Se considerarmos que na declaração de independência do Brasil, menos de 9% das pessoas que viviam neste Brasil, eram cidadãos e que a população escrava nunca conseguiu se estabelecer com total cidadania até hoje (as mulheres conseguem o direito ao voto na década de 30 e a equiparação patrimonial apenas em 2002 com o novo Código Civil, mas continuam sendo tratadas como subordinadas pelo machismo reinante, o atendimento à saúde é ultrajante, a educação é absolutamente precária, a moradia é insuficiente, o transporte público é um descalabro e a garantia dos direitos fundamentais pouco existe), vemos que sociedade real ainda é composta por um pequeno número de cidadãos.

É por tudo isso que o debate sobre a necessidade e a importância da afirmação da Sociedade Civil e sua relação com o Estado é essencial e sempre foi necessário. Apesar de nunca ter

¹ Conferência realizada no lançamento do projeto “Rede de Inovação - Ponto de Gestão MROSC Bahia: Construindo modelo de articulação entre Organizações da Sociedade Civil, Universidade e Estado” no dia 25 de maio de 2017, na Escola de Medicina da Bahia. Salvador – BA.

² Daniel Rech é advogado, com especialização em cooperativismo, Secretário Executivo do Centro de Sustentabilidade das Pastorais Sociais e Organismos da CNBB - CENSUS, integrante do Comitê Facilitador da Plataforma por um Novo Marco Regulatório da relação Estado e Sociedade Civil, Assessor Jurídico da União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias – UNICOPAS e da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFES.

conseguido alcançar um patamar de consideração ou um ambiente adequado de negociação entre partes talvez pelo menos iguais, como se exige quando se firma um contrato, quanto mais uma sociedade que detém o poder nas suas mãos e um Estado que deveria estar a serviço da cidadania.

Os contratos, sejam de parceria, sejam de realização de alguma atividade de interesse comum, deveriam, além da capacidade (de quem irá realizar) e da possibilidade (de quem irá contratar), estar baseados em dois pressupostos fundamentais: A igualdade de condições de negociação entre as partes e a função social do próprio contrato.

O Estado, entretanto, se instituiu como ente superior à sociedade. A Constituição Federal começa, como disse, por estabelecer o povo (Artigo 1º) e seus direitos (Artigos 5º e 6º) como referência básica da institucionalidade do Estado, mas os artigos posteriores tornam o Estado o domínio da força sobre o interesse social.

Ao longo de 517 anos de nossa história, após o chamado “descobrimento” tivemos um Estado calcado na ideia de que o poder é concessão divina (isso jamais foi abandonado mesmo com a atual discussão sobre o “estado laico”) e que os cidadãos e cidadãs se submetem ao estado e aos governantes com cerimoniosa subserviência.

A parceria de atuação no campo social entre o Estado e a Sociedade Civil esteve voltada desde o descobrimento para os poucos integrados ou bem relacionados com a casa real, pouco se preocupando com os mais pobres ou não cidadãos. A função social do contrato, presente agora no Artigo 421 do nosso Código Civil Brasileiro, foi esquecida ou tomou o rumo da Estação Finlândia, do livro de Edmund Wilson, que evidentemente não fica no Brasil, mas em algum lugar do qual não mais ouvimos falar.

No meu ponto de vista, a primeira grande ação transformadora da desimportância atribuída pelo Estado em relação ao conjunto da sociedade ocorre a partir do Governo Getúlio Vargas (1930 a 1945), quando os trabalhadores são reconhecidos como força econômica no país (mão de obra disponível e de reserva). Mas aí a parceria do Estado se estabelece com o capital, com regras definidas numa Consolidação das Leis do Trabalho, com os sindicatos como ação mediadora em nome do Estado para amainar os eventuais conflitos entre patrões e empregados. Observe-se que os trabalhadores não foram instituídos como parte contratual em igualdade de condições na negociação, mas apenas como beneficiários de algumas vantagens estabelecidas pela lei. A negociação seria feita entre sindicatos dos patrões (uma ideia esdrúxula brasileira, mantida com o dinheiro dos empregados) e os sindicatos dos trabalhadores que, na verdade, representam a visão do Estado garantidor do mínimo e não necessariamente os interesses efetivos da base (com algumas, honrosas, e muito poucas, exceções). Lembrem-se que a apropriação dos sindicatos (em 1941), como havia sido feito quase 10 anos antes das cooperativas (estas apropriadas pelo capital), era essencial para o sistema a fim de inviabilizar e mesmo impedir as possibilidades da autonomia da classe trabalhadora (o que voltaria a se repetir, de forma muito mais violenta e com repetidas e surpreendentes regulações, com o golpe civil/militar de 1964 e agora, sob o véu da aparente normalidade, em 2017, vem de novo).

As associações (também possíveis instrumentos de organização popular), por outro lado, acabaram por ser, desde independência, pontos de resistência e pontos de manipulação e canais de corrupção. Mesmo que se tenha notícias de associações cumprindo um importante papel de assistência e, mais recentemente, de promoção social, no decorrer dos Séculos XIX e XX, a maior parte serviu como sustentáculo de desvios de recursos, como, por exemplo, as que foram instrumentos de apropriação e pilhagem de imensas quantias de dinheiro destinado ao combate à seca no Nordeste, principalmente no período da ditadura civil/militar (não estou me referindo ao valioso trabalho da Articulação do SemiÁrido, mais recentemente). Há de se admitir que a partir de meados do Século XX muitas associações acabaram por se tornar essenciais como foco de resistência e articulação de iniciativas sociais que buscavam mudar o país.

O segundo grande momento, penso, ocorre apenas na década de 90 do Século XX, em que o debate sobre a parceria entre Estado e Sociedade Civil se fortalece e se aprofunda. Ele é decorrente do importante papel das Organizações da Sociedade Civil no enfrentamento e superação da ditadura civil/militar instalada em 1964 e expurgada em 1985 e no socorro a populações abandonadas ou convenientemente esquecidas pelo estado brasileiro.

Entretanto, do ponto de vista do reconhecimento seja político ou seja legal, mesmo com o esforço das organizações, o que ocorre são algumas iniciativas voltadas para privilegiar os novos “amigos do rei” no acesso a poucos recursos (como foi o caso da origem das Leis que instituíram as OSCIPs e as O.S.). Assim mesmo, o tema se tornou relevante, não só pela importância da mobilização social organizada como pela necessidade de manter um braço do Estado imbricado na Sociedade Civil, talvez muito mais para o seu controle que para construir o que se pensava deveria ser a verdadeira parceria.

No século XXI, a sociedade civil organizada, reconhecida no papel ainda pela Constituição Federal de 1988 (no artigo 5º: XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; e no Artigo 174, § 2º: § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo), ocupa espaços de poder (mesmo que dele jamais tenha se apropriado), mas não consegue consolidar mudanças em relação ao tema da parceria e nem ser vista numa perspectiva de parte contratual em situação igual de poder e decisão. Assim, no geral, se conforma em aderir ao comando de Governos, convencendo-se ou aceitando que tudo agora estaria resolvido pela ação do Estado.

É neste ambiente que parte da Sociedade Civil (boa parte dela está aderente, como sempre, ao grande capital, outra parte se incorporou às perspectivas dos benefícios do Estado) passa a reivindicar ambiente jurídico mais seguro para cumprir seu papel originário de ação social voltada para os que mais precisam, num esforço para enfrentar a desigualdade e construir gradativamente a justiça social no país. Mesmo que tenha sido como decorrência dos debates mantidos desde a ECO-92 sobre o papel específico das organizações da Sociedade Civil em parceria com o Estado, é o ano de 2014 que se constitui como marco desta questão,

a partir de ações de incidência direta de Organizações da Sociedade Civil reunidas na Plataforma por um Novo Marco Regulatório. Naquele ano, em julho, após muita negociação, foi aprovada a Lei nº 13.019/2014 que visa regular as transferências de apoio financeiro pelo Estado no âmbito das parcerias para execução de políticas públicas no campo social.

No meu ponto de vista, a Lei e as regulamentações posteriores e decorrentes se inserem em duas circunstâncias principais:

- 1 O significativo afastamento da Cooperação Internacional no apoio financeiro a iniciativas sociais no Brasil (e na América Latina). Já nas últimas décadas, diante do avanço da condição econômica do Brasil, chegando à 6ª posição no mundo, e diante da necessidade de agências de cooperação em se dedicar principalmente a ações humanitárias na África e Ásia, o acesso por organizações da sociedade civil a recursos vindos do exterior foi drasticamente diminuído e a maioria das agências passou a considerar a retirada da região, tendo presente que os estados nacionais tinham recursos próprios.
- 2 A expansão da capacidade do Estado Brasileiro em manter iniciativas de promoção e assistência social através de sua disponibilidade orçamentária, mesmo que a intervenção social das entidades deste campo não fosse necessariamente prioridade das decisões políticas tomadas pelos governos considerados (ou não!) populares.

Outro aspecto importante que deve ser considerado para aquele momento era o fato de que a chegada de um novo espaço legal consolidado, tratando do assunto, colocava as relações contratuais entre o Estado e a Sociedade Civil, interessada em desenvolver sua atuação social, numa situação de segurança jurídica vez que superava tanto interpretações esparsas e diversificadas dos agentes públicos quanto às transferências de recursos, como afastava este tipo de parceria entre o Estado e a Sociedade Civil do campo da relação contratual empresarial regida por uma lei (Lei 8.666/1990) que trata especificamente da construção de obras e atendimento de serviços de grande porte.

A Lei nº 13.019/2014 (insuficiente para regular todo o âmbito das relações entre Estado e Sociedade Civil, mas sem dúvida alguma um primeiro passo) vinha, pois, na linha de trazer um ambiente apropriado para as relações e transferências de recursos entre Estado e Sociedade Civil e propiciava, aparentemente, avanços na construção de possibilidades imensas no desenvolvimento de ações sociais junto às populações, especialmente as mais pobres, que não contam com o acesso direto à atuação do Estado ou, mesmo, não têm condições de pagar pelos serviços básicos necessários.

É essencial lembrar, neste ponto, que a articulação das Organizações da Sociedade Civil já vinha atuando, há pelo menos 10 anos, na própria construção da lei e no aprimoramento do ambiente legal das parcerias entre Estado e Sociedade Civil, tanto no processo de apreciação e aprovação da Lei no Legislativo, em articulação com o Executivo Federal, como com sugestões para a mudança da Lei de Diretrizes Orçamentárias e outras regulações.

Entretanto, devido a forças adversas muito presentes no Congresso Nacional (que seriam decisivas posteriormente no processo de Impeachment da Presidenta da República e que agora mostram sua verdadeira face), pressionadas por duas Comissões Parlamentares de Inquérito contra as Organizações da Sociedade Civil (CPI das ONGs e CPI do MST), o resultado final aprovado como Lei nº 13.019 foi muito ruim e, por isso, passou-se a defender a necessidade de reformar a Lei para que a mesma pudesse representar efetivamente um avanço neste campo. Por isso que 2015 é o ano de esforços para a mudança da Lei 13.019 e a busca do seu aprimoramento. Inúmeras sugestões foram feitas a partir da intervenção, especialmente do Coletivo Inter-Religioso e da Plataforma por um Marco Regulatório da relação Estado e Sociedade Civil e, felizmente, a maior parte foi acatada no aprimoramento da Lei aprovado (através da Lei nº 13.204) já em fins de 2015.

Podemos afirmar, pois, em relação específica à lei chamada de “Marco Regulatório das relações entre Estado e Sociedade Civil”, que foi fundamental a contribuição das Organizações da Sociedade Civil para o seu aprimoramento e pela incorporação na mesma de alguns avanços como: A integração no âmbito da Lei das Organizações Religiosas e das Cooperativas de viés solidário; na dispensa de contrapartida para facilitar a participação das organizações sociais não capitalizadas; na redução das exigências para habilitação para parcerias com o Estado; na possibilidade de realização de parcerias em Rede, facilitando a participação de pequenas organizações; a possibilidade de remuneração e pagamento das obrigações sociais para os envolvidos na execução dos projetos na simplificação dos processos de prestação de contas e na mudança de cultura de execução de atividades para o foco nos resultados e mudanças sociais a serem alcançadas.

A partir do início de 2016, já com a Lei aprovada, as iniciativas foram no sentido de avançar na regulamentação federal da Lei (conseguida pelo Decreto Federal nº 8726 em 27 de abril) e na mobilização das Organizações da Sociedade Civil (esforço já iniciado em 2015) para participar e intervir nas regulamentações da lei nos estados. Tudo parecia caminhar a contento neste processo, a pesar de termos percebido já anteriormente, um evidente recuo do Governo Federal nas parcerias com a Sociedade Civil na execução de políticas públicas e na manutenção de programas de promoção e assistência social, sejam executados diretamente, sejam mediados por iniciativas sociais. Entretanto, o ambiente legal estava estabelecido (com uma nova lei bastante apropriada e um Decreto de regulamentação), mas o institucional brasileiro se deteriorava muito rapidamente.

Em nível federal, o processo aprovado contra a Presidente e a constatação de um déficit orçamentário imenso (em grande parte devido à dívida pública decorrente, principalmente, do rentismo, nunca auditada, e da corrupção desenfreada em múltiplos âmbitos) barrou toda e qualquer iniciativa nova de transferência de recursos para atuação social e a ampliação da atuação em políticas públicas. Quanto aos Estados ocorreu o mesmo com a constatação do imenso endividamento público (decorrente, de modo particular, dos gastos desenfreados com pessoal, obras e serviços superfaturados e desvios).

Contribuiu no agravamento desta situação a ação seletiva dos órgãos públicos de controle e fiscalização que fecharam os olhos para os grandes desvios (sonegação e obras com preços multiplicados) para focar sua atenção em pequenos detalhes de gastos na área social, como especificamente nos casos das parcerias com organizações da sociedade civil e programas que mais interessavam às pequenas organizações, como é o caso do PAA e PNAE, e no cumprimento de determinadas firulas jurídicas como é o caso da imposição de procedimentos licitatórios internos para aplicação dos recursos públicos, o que, aliás, acaba de ser considerado não exigível pela Advocacia Geral da União, e assim por diante. Neste sentido, cabe também destacar que, apesar da Lei nº 13.019 ter aberto a possibilidade para que as Organizações da Sociedade Civil possam acessar recursos empresariais para a sua ação social (Artigo 84-B), outras regulações esparsas tem criado empecilhos para que este processo seja viabilizado, mesmo que, especificamente em relação a este ponto, muitas das nossas organizações não se sintam confortáveis porque este tipo de apoio ou parceria já vem marcado em sua finalidade e acaba por estar comprometido com ações que se confrontam tanto com as convicções como na sua ação prática. Agrava a situação o anúncio de revisão dos incentivos fiscais, com a possibilidade de cancelar alguns benefícios para as entidades filantrópicas ou reversão de imunidade ou isenções tributárias (a questão dos tempos talvez merecesse uma revisão diferenciada), o que reduziria principalmente os atendimentos e atuação para os mais necessitados e inviabilizaria múltiplas ações no campo da saúde, educação e assistência social.

Frente a tudo isso, cabe persistir e buscar parcerias especialmente nos estados e municípios, sem perder a capacidade crítica sobre as suas prioridades na utilização dos recursos públicos. Além disso, não podemos desistir da política para conseguir alcançar um país melhor (a questão da política partidária deveria ter uma abordagem diferente onde os partidos deveriam passar a pensar o país e não apenas, por exemplo, seus próprios interesses pelo poder). E chegar a uma verdadeira parceria e relação benéfica para toda a população de nosso país entre as Organizações da Sociedade Civil (representantes do primeiro setor) com o Estado brasileiro. Neste sentido, em resumo:

- I. É essencial reconhecer e afirmar a importância da ação das Organizações da Sociedade Civil na consolidação da Democracia e na conquista dos direitos e da cidadania para todos e todas que vivem em nosso país. Mas, para isso, provavelmente, haverá a necessidade de promover uma reversão das prioridades políticas onde os mais frágeis e marginalizados merecem atenção especial para superar a desigualdade, tão ultrajante e vergonhosa, e uma reclassificação das iniciativas sociais será necessária, buscando valorizar especialmente as que têm compromisso de transformação social.
- II. É fundamental também viabilizar as possibilidades de atuação das Organizações da Sociedade Civil através de um ambiente legal, não só no que se refere à contratualização (estabelecida pela Lei nº 13.019/2014 e que precisa ser cumprida), mas também do ponto de vista tributário e na garantia de atuação livre e democrática. Além disso, o estado precisa prover condições financeiras (através, por

exemplo, de fundos autônomos e incentivos fiscais efetivos) para que estas organizações possam cumprir seu papel de chegar aos mais necessitados, onde o Estado não chega.

- III. Avançar na constituição de redes de articulação e ação conjunta tanto para fortalecer o movimento social e a sua capacidade de interlocução com o Estado como para contribuir na defesa e aprofundamento de nossa tão frágil democracia.
- IV. Acreditar e apoiar iniciativas de populações que possam viabilizar a autonomia e posição protagonista da classe trabalhadora, inclusive do ponto de vista econômico, como no caso da economia solidária, políticos e cultural.

Para tudo isso, que possamos desencadear processos consistentes de transformação da realidade para a conquista da justiça social, dos objetivos fundamentais de República presentes no artigo 3º da Constituição Federal (I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação) e de um ambiente mais fraterno e de paz.

Muito Obrigado.

Salvador, aos 25 de maio de 2017.