

Universidade de Brasília - UnB

Instituto de Ciência Política - IPOL

Programa de Pós-graduação

Aluna: Catharina Eugênia Gonzaga Pires

O RELACIONAMENTO ENTRE
ESTADO E ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS:
A formulação e aprovação da Lei das Oscips
(Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência
Política como requisito parcial à obtenção do
título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Professor Paulo Roberto Kramer

Brasília, setembro de 2006.

CATHARINA EUGÊNIA GONZAGA PIRES

**O RELACIONAMENTO ENTRE
ESTADO E ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS:
A formulação e aprovação da Lei das Oscips
(Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)**

Dissertação submetida ao Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília, como
parte dos requisitos para a obtenção do título
de Mestre em Ciência Política.

MEMBROS DA BANCA

Prof. Paulo Roberto Kramer, PhD (Orientador)

Prof. Ricardo Warendorff Caldas, PhD

Prof. Antônio José Escobar Brussi, PhD

AGRADECIMENTOS

A força motriz que me impulsionou para a realização de mais esta etapa de meu desenvolvimento acadêmico foi meu marido Cristiano Noronha. Juntos, nós estudamos para o processo de seleção do mestrado em Ciência Política da UnB, felizmente ambos fomos selecionados e cursamos lado a lado, com sucesso, todas as disciplinas do curso. Por isso, agradeço a ele por todo o incentivo e companheirismo fundamentais para que eu conseguisse chegar até aqui.

Meus pais também merecem um agradecimento especial, pois desde o início sempre apoiaram a mim e ao Cristiano nesta caminhada, nunca duvidando de nosso potencial.

Agradeço ao meu orientador, professor Paulo Kramer, por suas sugestões e correções sempre decorrentes de uma leitura extremamente atenta de minha dissertação. Poder contar com sua orientação acadêmica foi uma honra para mim.

Meus agradecimentos aos professores que compõem a banca examinadora pela atenção dedicada à defesa desta dissertação.

Também dedico agradecimentos à Confederação Nacional da Indústria (CNI), na pessoa do ex-Coordenador de Assuntos Legislativos da entidade, Carlos Alberto Cidade, pelo incentivo para que eu fizesse esse mestrado e também pela flexibilidade concedida na minha jornada de trabalho, quando eu ainda trabalhava na Confederação, o que me possibilitou cursar as disciplinas do mestrado.

Por fim, agradeço ao meu filho Vítor, cujo esperado nascimento para novembro próximo, faz com que eu cumpra o prazo final para conclusão dessa dissertação, e, assim, possa me preparar para iniciar, em breve, uma outra fascinante jornada – ser mãe – com desafios ainda maiores que ser mestre.

RESUMO

A presente dissertação aborda o relacionamento entre Estado e organizações não-governamentais, fazendo um estudo da formulação e da aprovação da chamada Lei das Oscips (organizações da sociedade civil de interesse público - Lei 9.790/1999).

O debate internacional sobre a necessidade de regulamentar as relações entre Estado e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos tem enfatizado o papel do Estado como ente que estimula e organiza o capital social, por meio de políticas públicas e/ou transferência de recursos dirigidas a entidades da sociedade civil.

Esta dissertação tem a preocupação de, primeiramente, apresentar um marco teórico que proporcione subsídios para melhor compreensão do relacionamento Estado-organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Em segundo lugar, apresenta-se o contexto em que surgiram as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos na história brasileira, bem como, o seu histórico de relacionamento com entes estatais. Numa terceira etapa, apresenta-se um estudo do processo de formulação e aprovação da Lei das Oscips como sendo a ferramenta que o Estado brasileiro encontrou para regulamentar e fomentar o relacionamento com tais entidades.

Assim, tem-se como objetivos: analisar os motivos que levaram o Poder Executivo a propor uma nova legislação para as organizações sociais sem fins lucrativos no Brasil; e analisar o processo de negociação que deu origem a essa lei. Ambos os objetivos serão perseguidos à luz das teorias do corporativismo e do associativismo em suas interações com o Estado.

ABSTRACT

This study is about the process of formulation and approval of the Brazilian Federal Law regarding the non-profit organizations of civil society – Oscips (Federal Law # 9,790/1999).

The study presents a theory framework which helps to understand better the relationship between the State and the non-profit civil society organizations in Brazil. It also presents the context in which these organizations appeared in the Brazilian history. Finally, the study analyses the Law # 9,790/1999 as a toll the Brazilian State used in order to organize and incentive the relationship with these kind of organizations.

Therefore, the objectives of this study can be summarized in: a) analysis of the reasons which pushed the State forward a new law for the non-profit organizations of civil society; and b) analysis of the law negotiation process. Both objectives will be pursued using theory subsidies of corporativism and associativism approaches.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
Tema e Justificativa	7
Objetivo	8
Metodologia.....	8
Estrutura da Dissertação	9
CAPÍTULO 1 – MARCO TEÓRICO: O RELACIONAMENTO ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO.....	10
1.1 Processo de Formação Societária no Brasil - ausência de pluralidade e autonomia em relação ao Estado	10
1.2 Década de 80 – O Novo Associativismo Civil – pluralidade e autonomia em relação ao Estado	13
1.3 A Reforma do Estado Brasileiro – reaproximação entre Estado e sociedade.....	17
1.4 Corporativismo e Estado	21
CAPÍTULO 2 – FORMULAÇÃO E APROVAÇÃO DA LEI DAS OSCIPS.....	31
2.1 Conceituação de Terceiro Setor	31
2.2 Motivos para um novo Marco Legal do Terceiro Setor	37
2.3 O processo de negociação.....	43
2.4 O PL 4690/1998 e sua tramitação no Congresso Nacional	45
CAPÍTULO 3 - A LEI 9.790/1999.....	49
3.1 Prejudicados e Beneficiados	49
3.2 A regulamentação	50
3.3 Aperfeiçoamentos posteriores na regulamentação da Lei	52
3.4 Retrato do total de títulos de Oscip concedidos.....	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
BIBLIOGRAFIA.....	65

ANEXO I - Relação de entrevistados

ANEXO II - Lista dos Participantes da 6ª Rodada de Interlocação Política Organizada pelo Conselho da Comunidade Solidária

ANEXO III - Questionários aplicados aos entrevistados

ANEXO IV - Lei 9.790, de 23 de março de 1999 (Lei das Oscips)

ANEXO V - Decreto 3.100, de 30 de junho de 1999

ANEXO VI - Portaria 361, de 27 de julho de 1999

ANEXO VII - Quadro comparativo das principais alterações do PL que originou a Lei 9.790/1999

SUMÁRIO DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento da quantidade de ONGs internacionais na 2ª metade do século XX.....31

Tabela 2 - Crescimento da quantidade de assoc. civis registradas na cidade do Rio de Janeiro..31

Tabela 3 - Quantidade de Oscips registradas por Estado da Federação e Região.....59

Tabela 4 - Qdr comparativo das principais alterações do PL que originou a Lei 9.790/1999.....89

INTRODUÇÃO

Tema e Justificativa

O objeto de estudo a ser desenvolvido aqui se insere no campo temático das relações entre Estado e Terceiro Setor, mais especificamente entre o Estado e as chamadas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Assim, o tema proposto trata de um estudo de caso das recentes modificações do marco jurídico concernente a estas organizações, ou seja, a mudança no marco legal do Terceiro Setor no Brasil.

Essa mudança no marco legal deu-se pela promulgação da lei 9.790 de 23 de março de 1999, e foi regulamentada pelo Presidente da República no decreto 3.100 de 30 de julho de 1999 e pela portaria 361 de 27 de julho de 1999 do Ministério da Justiça .

Tais modificações introduziram, no já extenso léxico das organizações não-governamentais, mais uma designação: organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips). Além desta nova denominação, tal mudança no marco legal trouxe outras implicações que ainda não foram devidamente analisadas com a profundidade que o tema requer.

A importância de se estudar esta nova legislação reside no fato de que, nos últimos anos, tem-se intensificado o debate internacional sobre a necessidade de regulamentar as relações entre Estado e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, com o intuito de se criar um ambiente legal favorável que incentive este tipo de relacionamento. Este debate diz respeito ao papel do Estado como ente que estimula e organiza o capital social, por meio de políticas públicas e/ou transferência de recursos dirigidas a entidades da sociedade civil.

Dessa forma, uma das questões que dirige este debate referente ao relacionamento Estado-ONGs, é: até que ponto o estímulo estatal (financeiro e legal) é decisivo para para que entidades da sociedades civil sem fins lucrativos organizem-se e tornem-se viáveis, especialmente no caso de países em desenvolvimento.

Objetivo

Esta dissertação tem a preocupação de, primeiramente, apresentar um marco teórico que proporcione subsídios para melhor compreensão do relacionamento Estado-organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Em segundo lugar, apresentar o contexto em que surgiram as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos na história brasileira, bem como, o seu histórico de relacionamento com entes estatais. Numa terceira etapa, apresenta-se um estudo do processo de formulação e aprovação da Lei das Oscips como sendo a ferramenta que o Estado brasileiro encontrou para regulamentar e fomentar o relacionamento com tais entidades.

Ao fazer o estudo da Lei das Oscips tem-se como objetivo analisar os motivos que levaram o Poder Executivo a propor uma nova legislação para as organizações sociais sem fins lucrativos no Brasil. O segundo objetivo consiste em analisar de que forma se institucionalizou o relacionamento do Poder Executivo com as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, mediante a promulgação da Lei 9.790/1999, com ênfase no estudo da negociação que deu origem a essa lei. Ambos os objetivos serão perseguidos à luz de um marco teórico que aborde os temas do corporativismo e do associativismo em suas interações com o Estado.

Metodologia

Para este trabalho foram necessárias entrevistas com atores sociais relevantes no processo de elaboração da nova Lei, bem como de sua implementação. Foram realizadas sete entrevistas; cinco das quais com representantes de organizações não-governamentais envolvidos no processo de elaboração desta nova legislação. Foram também entrevistados dois membros da Assessoria Técnica do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados responsáveis pela elaboração do substitutivo apresentado pelo ex-deputado Marcelo Déda (PT/SE), matriz do texto aprovado e promulgado sob a forma da Lei 9.790/1999. E finalmente, foi também entrevistado o

físico e filósofo, Sr. Augusto de Franco¹, responsável pela organização da discussão prévia e elaboração do projeto de lei que foi remetido ao Congresso.

Além das informações coletadas nas entrevistas, o trabalho utilizou boa parte da literatura referente ao corporativismo e ao surgimento do associativismo na América Latina; a emergência e evolução dos movimentos sociais no Brasil; ao crescimento das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos no Brasil das décadas de 80 e 90, além de outros documentos que abordam a questão da Reforma do Estado, e a partir deste marco, a transformação da relação entre Estado e organizações da sociedade civil no Brasil.

Estrutura da Dissertação

O trabalho está estruturado em três capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. A Introdução aborda o tema, a justificativa, objetivo e metodologia utilizada neste estudo. O primeiro capítulo apresenta o marco teórico abordando o processo de formação societária no Brasil e o corporativismo com o foco no relacionamento Estado-sociedade. O segundo capítulo trata da dificuldade ainda existente para se conceituar a expressão “Terceiro Setor”, dos motivos para se criar um novo marco legal para o Terceir Setor e como se deu o processo de negociação para a formulação deste novo marco legal. O terceiro capítulo apresenta a Lei das Oscips como resultado final deste processo e aborda questões sobre os prejudicados e beneficiados com tal legislação, sobre a regulamentação da lei e, finalmente, apresenta um retrato dos títulos de Oscips concedidos sete anos após a promulgação da lei. As Considerações Finais deste trabalho abordam os primeiros efeitos da Lei das Oscips nas organizações da sociedade civil, bem como a relação entre essa legislação e o marco teórico apresentado.

Em anexos apresenta-se: a lista das pessoas entrevistadas para este trabalho; o modelo dos questionários aplicados; o texto integral da lei 9.790/1999 e de sua regulamentação e ainda um quadro comparativo entre o projeto de lei que originou a lei das Oscips e a lei sancionada.

¹ Entrevista realizada com o Sr. Augusto de Franco, quando Coordenador do Conselho da Comunidade Solidária, pelas Professoras Marisa von Bülow e Rebecca Abers, em 26/01/2000.

CAPÍTULO 1 – MARCO TEÓRICO: O RELACIONAMENTO ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO

1.1 Processo de Formação Societária no Brasil - ausência de pluralidade e autonomia em relação ao Estado

No período de pré-independência do Brasil, segundo Leonardo Avritzer (1996), podemos dizer que o associativismo existente foi um associativismo de natureza religiosa, no qual se destacavam as Santas Casas da Misericórdia, cuja estrutura organizacional era totalmente homogeneizadora. Tal característica é utilizada por Avritzer como um dos elementos históricos que fundamentam sua hipótese da debilidade do associativismo latino americano.

Outro elemento histórico estaria na forma assumida pelas lojas maçônicas no momento da independência no Brasil. Historicamente, a maçonaria constituía uma forma de associativismo que romperia com a identidade medieval entre estamento e organização, bem como com o pressuposto religioso do associativismo ao transformar a laicidade em critério para a adesão. No entanto, a maçonaria na América Latina, não representou uma tentativa efetiva de ruptura com os padrões tradicionais de associativismo. Havia uma pretensão de conciliar maçonaria e religião, onde seus participantes não se pautavam por um padrão laico e pluralista.

E finalmente, um último elemento que teria contribuído para a debilidade do associativismo latino-americano, segundo Avritzer, está na tendência a não enfrentar as diferenças culturais entre as sociedades latino-americanas e norte-americanas; adotando instituições políticas praticamente idênticas àquelas existentes na América do Norte.

Dessa forma, na hipótese apresentada por Avritzer, vê-se que a sociedade latino-americana seria caracterizada por uma debilidade associativa devido às próprias concepções dos atores acerca das suas formas de ação, concepções essas marcadas pelas formas específicas de organização societária prevalecentes naquele momento.

Para Avritzer, ainda no final do século XIX, uma dupla debilidade, permeia o associativismo brasileiro: o fato de que ele surge ainda marcado por um forte componente religioso e começa a se homogeneizar como um associativismo sindical constituído por poucos atores e associações antes que ele houvesse tido a chance de se pluralizar. Ou seja, a pluralidade e a autonomia em relação ao Estado não chegam a se firmar no associativismo brasileiro de fim de século.²

O regime político existente até os anos 30 do século passado decorreu de uma aliança entre as oligarquias rurais apoiadas por setores do clero tradicional católico. O clientelismo político desenvolveu-se neste período sob a forma do coronelismo, ou seja, da troca de favores e proteções administradas por políticos locais (Leal, 1976). A nascente industrialização de algumas cidades se fez baseada na mão-de-obra imigrante, antes destinada à agricultura. A partir da década de 30, vários países ingressaram num rápido processo de urbanização e, até certo ponto, também de industrialização com base na substituição de importações movida a mão-de-obra migrante interna; promoveram reformas político-administrativas nacionais no sentido de dotar os Estados da capacidade de regulamentar os conflitos sociais; e criaram estruturas-suporte para um plano embrionário de desenvolvimento nacional. Neste contexto, as forças militares desempenharam papel de atores principais em vários momentos da vida nacional e em outros foram retaguarda das forças civis atuantes. Entre o final da Segunda Guerra e os anos 60, vários países da América Latina, inclusive o Brasil, foram palco dos chamados regimes políticos populistas, caracterizados pela presença de líderes políticos carismáticos e massas populares que ascendem à cena social por intermédio do voto e de sua existência no meio urbano, eleito agora como espaço fundamental dos projetos nacional-desenvolvimentistas, num modelo de industrialização de bens de consumo duráveis.

Francisco Weffort (1968) apresenta de forma muito clara o paradoxo da sociedade civil neste período populista: com a política de incorporação de massas a

² Nesse mesmo período, deita a análise de Tocqueville (1840) sobre a importância do associativismo nos Estados Unidos. “Tocqueville percebe que a prática do associativismo cumpre um papel importante na vida social americana e é parte fundamental na formação do Estado. Ele aponta essa relação como um dos fatores essenciais na construção da democracia americana. Os americanos, mediante esforços voluntários

sociedade parecia finalmente ter voz no Estado; no entanto, o Estado, além de ter privilegiado somente um dos muitos atores sociais, qual seja, o movimento sindical, ele o tornou subordinado ao Poder Público. E é aí que está o paradoxo: manter a sua autonomia, característica dos movimentos sociais, ou aceitar a sua incorporação ao Estado, mesmo que esta resulte em perda de autonomia? Segundo Weffort (1968)

“ (...) havia uma falta de autonomia das organizações sindicais, o que demonstra apenas um aspecto da dependência política das organizações populares em geral, em face do poder construído no Estado ou das regras de jogo ditadas pelos grupos de poder. (...) Não se sabe de nenhum movimento popular de opinião que tenha conseguido uma posição de efetiva independência em face das políticas governamentais (...).”

Ainda sobre o movimento sindical da década de 30 cabe apresentar a versão de Oliveira Vianna (1991), que ao buscar compreender o papel do Estado neste processo afirma que

“ (...) é dever supremo do Estado Nacional amparar, estimular e desenvolver todos aqueles movimentos privados que representam, no nosso povo, expressões de cooperação, de agregação, de solidariedade social ativa, em suma.”

Para Vianna, o movimento de sindicalização seria o primeiro grande passo para a organização social no Brasil. Para ele, o sindicalismo representou o processo mais eficaz, rápido e seguro para a criação e o desenvolvimento de solidariedade ativa. Segundo Vianna, só o Estado – objetivando o pensamento de uma política de preparação do homem brasileiro para a vida associativa – poderia provocar a sindicalização da classe produtora. Dessa forma, para Vianna o atrelamento do sindicalismo ao Estado, teria sido proposital e fundamental para que se despertasse na sociedade o espírito coletivo, já que, para ele, o homem brasileiro teria sempre agido sob a inspiração do espírito individualista.

Assim, retomando os argumentos de Avritzer (1996), o modelo de ação coletiva que irá prevalecer durante todo o período populista e que tem sua origem na própria debilidade da sociedade, é ainda marcado pela força do associativismo religioso, que

resolvem vários problemas sociais, que em outras sociedades espera-se que o governo resolva” (COELHO, 2000).

tem a sua origem no período colonial, e que transita para a homogeneização corporativa, caracterizada pelo sindicalismo, antes de se tornar verdadeiramente plural.

1.2 Década de 80 – O Novo Associativismo Civil – pluralidade e autonomia em relação ao Estado

A partir dos anos 60, a aliança com o capital internacional levou a mudanças no modelo econômico e gerou modelos políticos específicos: foi a era dos regimes militares autoritários que sobreviveram por duas décadas em vários países latino-americanos. No Brasil, a centralização na política, no planejamento econômico, e o bipartidarismo eram baseados na ideologia da segurança nacional e desenvolvimento. Neste período, de regime militar autoritário, o aspecto não-governamental dos movimentos e organizações da sociedade civil foi acentuado. Tais segmentos mantiveram-se à distância dos governos. “No contexto de luta contra a ditadura, “Sociedade Civil” tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial (...)” (Coutinho, 1999).

Já na década de 70, as organizações da sociedade civil tornaram-se centros de recursos humanos, postos a serviço das associações comunitárias e dos movimentos sociais. Criou-se, desta forma, um circuito não-governamental de cooperação capaz de articular iniciativas tomadas nos mais diversos planos da sociedade civil.

O final dos anos 70 e os anos 80 foram períodos que entraram para a história como uma fase de redemocratização. Por intermédio da mobilização e de pressão da sociedade civil e política, os Estados latino-americanos redirecionaram suas políticas internas. Os regimes militares foram substituídos por regimes civis, em processos negociados nos parlamentos ou por via eleitoral. Os movimentos sociais cresceram em número, ganhando diferentes tipos e matizes, e lograram visibilidade em sua luta pela redemocratização ou por causas específicas socioeconômicas ou etno-comunitárias. A política latino-americana se transformou neste período, ganhando aspectos novos, baseados numa visão de direitos sociais coletivos e da cidadania coletiva de grupos sociais oprimidos e discriminados; um exemplo disto é a Constituição Brasileira de 1988, denominada por seu presidente, o deputado Ulisses Guimarães de “Constituição

Cidadã”. Tal espírito de cidadania ter-se-ia dado graças a uma longa experiência de resistência e de oposição às formas de dominação (Gohn, 1995). Aqui vemos uma aparente contradição entre os argumentos de Avritzer, e os de Maria da Glória Gohn quanto ao surgimento de um novo tipo de associativismo civil. Para Avritzer, a debilidade do processo de formação societária no Brasil dificultou o surgimento deste novo associativismo. Já Maria da Glória Gohn considera que foi justamente a nossa longa experiência de oposição às formas de dominação que teria impulsionado o novo associativismo civil. Ambos, porém, convergem no resgate de argumentos do nosso passado histórico para fundamentar, de maneira diversa, o surgimento deste novo associativismo.

Os países latino-americanos passaram por um processo político semelhante no qual a transição democrática, apesar de conter todo este espírito de cidadania, foi caracterizada pela continuidade de elementos altamente problemáticos para o próprio aprofundamento da democracia, tais como, a falta de visibilidade na relação do Estado com grupos privados e a incapacidade da democracia de atuar no sentido de reverter graves desequilíbrios socioeconômicos e regionais (Avritzer, 1996).

É neste contexto de transição democrática na América Latina que surgem mudanças ao nível das atitudes e das práticas dos atores sociais. Segundo Avritzer, trata-se do novo associativismo civil. Este novo associativismo constituiria um fenômeno formado pelas seguintes características:

- a) Um aumento expressivo no número e no ritmo de constituição de associações civis em diversos países da América Latina, países esses com pouca tradição anterior de associativismo.
- b) Uma ruptura com um padrão homogeneizante de ação coletiva. Tal padrão que predominou durante todo o período populista se baseava numa concepção de ação coletiva que privilegia um tipo de ator – o movimento operário – e um objetivo para a sua ação: a integração desse ator na estrutura do Estado. A partir dos anos 70, surge nas sociedades latino-americanas um movimento na direção da pluralização da ação social. Novos atores e novos

temas passam a constituir elementos centrais nas formas de ação coletiva e no motivo para a constituição de novas associações civis.

Assim, para Avritzer, a análise do processo de transição para a democracia na América Latina envolve a análise de dois movimentos simultâneos: por um lado os problemas de longo prazo da formação cultural latino-americanas continuavam a determinar as práticas políticas no eixo Estado-sociedade política. Por outro, importantes transformações ocorreriam ao nível da sociedade apontando na direção do pluralismo e da publicidade.

Segundo Avritzer, este conjunto de mudanças importantes na arena societária nos principais países latino-americanos, que caracteriza o novo associativismo, teria ocorrido no início da década de 80. “Essas mudanças indicam a ruptura tanto com o padrão homogeneizador de ação coletiva, que prevaleceu no Brasil desde meados dos anos 30, quanto o baixo ritmo de constituição de associações civis. Podemos apresentar quatro fenômenos que caracterizam essa mudança no padrão de ação coletiva:

1 – Redução da influência da vida sindical nas formas de ação coletiva. No caso brasileiro, houve uma renovação significativa das práticas do movimento sindical.

2 – Construção de solidariedades locais. O regime autoritário ao se desresponsabilizar com a questão social, diminuindo os direitos e os serviços sociais, contribuiu para a proliferação de práticas de auto-ajuda introduzidas tanto por movimentos sociais quanto por associações civis. O conteúdo da ação coletiva passou a estar ligado à construção, ao nível local, da idéia da comunidade enquanto autônoma e solidária.

3 – Pluralização das formas de ação coletiva. A partir dos anos 70 pode-se identificar setores de classe média atuando coletivamente na esfera pública e apresentando as suas próprias reivindicações.

4 – Surgimento de um conjunto de associações temáticas. Nos anos 70 surgem os grupos de direitos humanos. A partir dos anos 80 as organizações temáticas crescem

na direção dos grupos ecológicos e associações constituídas em torno da questão de gênero.” (Avritzer, 1996).

É interessante perceber que não se trata apenas do surgimento de um conjunto de novos atores no espaço público, mas trata-se também de uma forma completamente distinta de ocupação do espaço público onde nasce o novo associativismo civil. Contudo, outras mudanças igualmente importantes ajudam a contextualizar o nascimento do novo associativismo.

No caso do Brasil, a abordagem deve focalizar, também, a longa crise do modelo de desenvolvimento das últimas décadas. Os choques do petróleo dos anos 70 e a recessão do início da década de 80 mudaram radicalmente as perspectivas para os países em desenvolvimento. Essa realidade estimulou uma reconsideração dos requisitos para o progresso econômico. Um dos resultados disto foi a nova ênfase na auto-ajuda e no desenvolvimento participativo, uma estratégia de auxílio que enfatiza o engajamento da energia das classes populares e média por meio da variedade de organizações não governamentais (Doimo, 1995).

A crise ambiental global também estimulou muitas iniciativas da sociedade civil, preocupada com as conseqüências da pobreza contínua e crescente dos países em desenvolvimento, levando-os a destruir o meio ambiente e os recursos naturais para resolver a sobrevivência imediata.

Além dessas crises, dois movimentos de mudanças estruturais também explicam o crescimento do associativismo no fim do século XX (Salamon, 1997). O primeiro é a revolução das comunicações ocorrida durante os anos 70 e 80. A invenção e a ampla disseminação de computador, cabo de fibra óptica, fax, internet, televisão e satélites abriram as conexões de comunicação necessárias à organização de massa e à ação coordenada. Além disso, esse desenvolvimento foi acompanhado por significativo incremento das taxas de alfabetização e educação. A expansão combinada de alfabetização e comunicação tornou mais fácil a organização e a mobilização de pessoas.

A segunda mudança estrutural favorável para o crescimento do associativismo foi o crescimento econômico considerável ocorrido durante os anos 60 e o início da década de 70 e a conseqüente mudança social acionada por ele. Esse crescimento não somente permitiu a melhoria material e engendrou várias novas expectativas populares, mas também ajudou a criar considerável classe média urbana cuja liderança foi essencial para a emergência de organizações privadas sem fins lucrativos (Salamon, 1997).

O surgimento desse novo associativismo, caracterizado agora, em grande parte, por organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, deu-se como uma alternativa à esfera estatal e ao setor econômico, e elas afirmaram a sua vocação ao romperem explicitamente com o chamado assistencialismo. Mesmo quando originárias desta tradição, que foi o caso de muitas organizações da Igreja Católica, a intenção e a retórica visavam deixá-la de lado e para trás. A insistência na ruptura levou a uma valoração negativa das práticas assistenciais. “Assistencialismo” virou um termo pejorativo. Assim, até o início da década de 90, tais organizações sofriam um problema de isolamento – rompendo as formas tradicionais de assistência, criavam uma distância não intencional com as maiorias pobres; combatendo as empresas e o governo, afastavam-se das elites: “Isoladas das massas e das elites, chegaram ao limite de seus potenciais mobilizadores. O clima promissor característico dos anos 70, dava lugar, no final dos anos 80, a uma consciência de ‘crise de paradigmas’”(Fernandes, 1994).

Mas a década de 90 sinalizou um horizonte de interações múltiplas em vários sentidos, capazes de ultrapassar antigas barreiras. Pode-se apontar como exemplo a crescente tendência a uma interação entre a sociedade civil organizada e o Estado.

1.3 A Reforma do Estado Brasileiro – reaproximação entre Estado e sociedade

Em países de industrialização recente ou “capitalismo tardio”, como o Brasil, o Estado não só cresceu desmesuradamente como criou uma base própria de acumulação, antes mesmo da consolidação das instituições democráticas estáveis. A expansão do aparelho estatal foi tão acentuada que este, além de tornar-se um ator estruturante das relações socioeconômicas, colocou-se também como gestor do desenvolvimento e

produtor direto, imprimindo à sociedade brasileira uma dinâmica muito mais sensível a políticas públicas resultantes de decisões de Estado do que conduzida por conflitos sociais (Doimo, 1995).

No Brasil, o Estado agigantou-se mediante uma regulação caracterizada pela simultânea ausência de regras estáveis e de direitos de cidadania. Dessa forma, a cultura política brasileira ensejou relações clientelísticas profundas em detrimento da cidadania política que jamais conseguiu consolidar uma verdadeira esfera pública. O resultado disto foi um quadro de exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão (Doimo, 1995).

Durante o intervalo democrático entre a ditadura do Estado Novo getulista e o regime autoritário militar, a sociedade civil brasileira teve a chance de reorganizar-se com projetos associativistas. Nesse período, um grande número de associações civis e os sindicatos, atrelados ao Estado, tiveram um papel significativo, pois a partir daí nasceram, lideradas pela classe média intelectualizada e militante, as organizações que viriam a ser conhecidas mais tarde por organizações não-governamentais (Mendes, 1999).

Na década de 90, o governo brasileiro é tomado pela conscientização da falência do modelo estatal vigente. Vive-se uma crise que atinge as instituições estatais; uma crise do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos anteriores, que teria desviado o Estado de suas funções básicas.

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso definiu as três principais características desta crise do Estado brasileiro (Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995):

a) crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;

b) esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição das importações no Terceiro Mundo e o estatismo nos países comunistas; e,

c) a obsolescência da forma de administrar o Estado, baseada no modelo da administração pública burocrática.

A reforma objetivaria aumentar a “governança” do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos. Estabelece, para tanto, limites às funções consideradas próprias do Estado e propõe a transferência de parte dos serviços hoje prestados diretamente pelos órgãos da administração pública federal, para outras instituições, sejam elas da iniciativa privada, de propriedade pública não-estatal, ou de outras instâncias de governo (estaduais ou municipais). O Plano condiciona a Reforma do Estado à redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento³.

Esta Reforma do Estado brasileiro construída pelo governo Fernando Henrique Cardoso, defendia a transferência de algumas atividades públicas para organizações privadas a fim de se estimular o desenvolvimento do “capital social”, ou seja, criar oportunidades para que a sociedade se organizasse e trabalhasse junto com o Estado numa relação de parceria eficaz e responsável. Esta política de estímulo ao desenvolvimento do capital social foge ao determinismo cultural esposado por Robert Putnam (1996), segundo quem apenas as regiões dotadas de uma cultura histórica de associativismo teriam potencial para desenvolver instituições de Estado transparentes, ágeis e participativas. De acordo com Putnam, a conjugação da falta de incentivos com a falta de experiência de cooperação cria um círculo vicioso de não organização muito difícil de se quebrar. Onde a cooperação não é comum as pessoas se ressentem da falta de bases para a confiança mútua. O resultado, segundo Putnam, é um alto nível de discórdia e isolamento individual o que torna extremamente difícil a organização da cooperação.

Para Joshua Cohen e Joel Rogers (1992 citado em Abers, 1998) o capital social não surge de forma tão determinista. Para eles organizações cívicas podem ser criadas e transformadas na medida em que o ambiente institucional e o balanço de poder também

mudam. O trabalho de atores estatais pode ser a força transformadora que ajuda a promover o crescimento do associativismo. De acordo com Rebecca Abers (1998), instituições estatais podem induzir o ativismo cívico em comunidades com pouca experiência prévia de cooperação. Está se falando aqui de *empowerment* induzido pelo Estado.

Vale dedicar alguns parágrafos para conceituar o termo *empowerment*, que será fundamental para melhor compreensão da relação Estado-ONGs discutida ao longo dessa dissertação. *Empowerment* envolve a idéia de formação, fomento e apoio às organizações da sociedade civil, para que adquiram progressivamente poder – psicológico, cultural, político e econômico – que permita aumentar a eficácia do exercício de sua cidadania.

Agentes externos desempenham um importante papel na mobilização, capacitação técnica e organizacional dessas organizações e cada vez mais o Estado vem atuando como um importante agente externo, especialmente em países em desenvolvimento. John Friedmann, no livro *Empowerment: the politics of alternative development* (1992) argumenta que o “Estado ainda é um agente externo fundamental para projetos de desenvolvimento baseados na organização comunitária”. Friedmann opõe-se a crenças que se tornaram comuns nas abordagens de desenvolvimento alternativo, como a de que o Estado faz parte do problema e a solução seria atuar fora ou mesmo contra ele, ou que a ação comunitária de organizações sociais é suficiente para a prática do desenvolvimento alternativo e toda política deve ser evitada.

Para Friedmann, “Estados fazem políticas públicas e controlam recursos. Eles podem fazer coisas que os movimentos de base não podem”. Ele defende que iniciativas de organização social para combater a exclusão e gerar desenvolvimento só serão viáveis em larga escala, se as organizações da sociedade civil contarem com recursos do Estado.

Assim, nascia na Reforma do Estado o embrião do conceito que o governo utilizaria para justificar a formulação da Lei das Oscips, como sendo um instrumento de

³ Sobre a Reforma do Estado no Brasil, ver BRESSER PEREIRA, 1996.

estímulo ao capital social ou uma forma de *empowerment* de organizações da sociedade civil induzido pelo Estado.

1.4 Corporativismo e Estado

O corporativismo é uma doutrina que propugna a organização da coletividade baseada na associação representativa de interesses e das atividades profissionais. Esta teoria proporciona instrumentos para melhor compreensão da organização societária no Brasil e o papel do Estado neste processo.

Ao longo da maior parte do século passado, o Brasil e outros países latino-americanos caracterizaram-se por modelos corporativos diferenciados. Segundo Guillermo O'Donnell (1976), na América Latina, o padrão de Estado burocrático-autoritário (que sucedeu, pela via militar, os governos populistas em decomposição) refletiu-se no próprio tipo de corporativismo. O "corporativismo bifronte" seria expresso pela convivência entre o componente estatizante (subordinação ao Estado de organizações da sociedade civil) e o privatista (abertura de áreas do Estado à representação de interesses presentes na sociedade civil). Trata-se, portanto, de assinalar a permanência de padrões corporativos em países como o Brasil, sem excluir outros modos de representação de interesses e sem se prender ao modelo dirigista (estatizante) oriundo do período varguista pós-30.

Para assinalar a complexidade da organização política em nosso país, vale enfatizar que o processo de cooptação pelo Estado guarda características freqüentemente classificadas como pertencentes a uma relação patrimonialista entre sociedade e Estado. Como assinala Simon Schwartzman (1988), "o estamento burocrático brasileiro é permissivo e incorpora, com facilidade, intelectuais, empresários, líderes religiosos e dirigentes sindicais". Delineia-se, deste modo, uma corporativização da vida nacional, com o Estado, por meio do seu estamento burocrático, atuando no enquadramento das associações que se destacam por uma atuação mais dinâmica.

Para dar conta de tamanha variedade, Phillip Schmitter (1974), em trabalho hoje clássico, procurou, mediante a construção de modelos típicos-ideais, destacar os diferentes tipos de corporativismo, segundo grupos de nações. Para tanto, partiu de uma definição do que seria o modelo corporativo típico-ideal. Isso daria origem a toda uma escola acadêmica que passou a ser reconhecida pelos estudos sobre modelos neocorporativos.

Procurando destacar o corporativismo como uma das possibilidades de representação de interesses em sociedades modernas, dentre as quais o pluralismo despontava como a mais reconhecida, assinalou Schmitter que

"corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades componentes são organizadas em número limitado, de caráter singular, compulsório, não-competitivo, reconhecido ou concedido (senão criado) pelo Estado, e portadoras de monopólio representativo deliberado em suas respectivas categorias, em troca da observação de certos controles na sua escolha de lideranças e articulação de demandas e sustento".

Para acomodar países distintos, como o Brasil e a Suécia, entre os sistemas corporativos, Schmitter recorre à subdivisão em dois tipos: um mais autônomo e penetrante (corporativismo societário), e outro dependente e penetrado (corporativismo de Estado). Ao aplicar tais modelos ao estudo de diferentes nações, observa que tais não configuram exemplos "puros", mas sim padrões dinâmicos em cima dos quais se desenvolveram as formas corporativas. O corporativismo societário mostrou-se concomitante ao Estado de bem-estar social do capitalismo avançado, enquanto o corporativismo de Estado emergiu como uma necessidade estrutural do Estado capitalista atrasado. Na verdade, observa-se que o corporativismo societário nasceu do declínio lento, mas seguro, do pluralismo preexistente, ao passo que o corporativismo de Estado emergiu a partir da morte prematura e rápida de um pluralismo nascente, como ressalta.

O Brasil encaixa-se no que Schmitter assinala como corporativismo de Estado, e as relações históricas deste modelo com o sindicalismo brasileiro, por exemplo, foram bem desenvolvidas por Luiz Werneck Vianna (1976).

A associação habitualmente feita no Brasil entre sindicalismo e corporativismo torna-se evidente a partir da década de 30, ao longo da construção do Estado Novo de Getúlio Vargas. Foi neste período que a Legislação Trabalhista e o próprio Estado adquiriram, de modo progressivo, feições corporativas que influenciaram a acumulação de capital no país. No Brasil, os anos 30 são referência essencial para o entendimento do movimento sindical e das leis trabalhistas, que, até hoje, acham-se imbuídas de tal herança.

O estudo de Vianna (1976) sobre este assunto fornece uma interpretação bem particular para o processo de identificação da burguesia industrial da época com o Estado corporativo. Assinala o modo como ocorreu a transposição do projeto liberal da burguesia industrial (obstaculizado pelas condições vigentes no país) rumo à estratégia de forte participação do Estado nas relações mercantis e sociais. Chama também a atenção para o papel modernizador desta burguesia industrial, construindo a sua hegemonia, de forma lenta e molecular, junto às demais facções burguesas (como os setores agrário-exportadores). O peso que a transformação dos sindicatos livres nascentes em estruturas oficiais teve no processo de acumulação explica, em parte, a extrema durabilidade da legislação sindical corporativa em nosso país.

O fracasso do modelo liberal industrial no Brasil deu-se em meio a uma crise de hegemonia, e o corporativismo (com leis e estruturas características) surge como a via de modernização autoritária adotada no país. O paradoxo do abandono do liberalismo característico de países de capitalismo originário (que seria a forma "vocacional natural" da burguesia) e da adoção do Estado forte nos anos 30 só é entendido através dos obstáculos enfrentados pela nova burguesia em enquadrar os trabalhadores através da "educação pelas fábricas" para a obtenção do consenso.

Neste sentido, o Estado entrou nas relações trabalhistas buscando fortalecer o sindicalismo oficial, criado por legislação da época e submetido a diversas limitações quanto à sua autonomia interna e práticas reivindicatórias. O florescimento de um sindicalismo livre e autônomo, no Brasil do século XX, foi enfrentado pelo Estado através da repressão política, associada a crescentes incentivos seletivos ao sindicalismo

oficial (assistência médica por convênios oficiais, financiamento a associados, imposto sindical, etc).

A estrutura sindical corporativa, de acordo com Kenneth Paul Erickson (1979), deixou de cumprir seu papel amortecedor de tensões sociais no início dos anos 60. O "trabalhismo radical" foi enfrentado pelos militares no golpe de 1964. Estes, às custas da repressão política, reforçaram as amarras do sindicalismo engendrado pela legislação corporativa. Esta foi mantida ao longo dos regimes militares, para ser questionada, de modo incisivo, a partir de 1977, com a retomada das lutas sindicais maciças e a emergência do chamado sindicalismo autêntico, que buscou livrar-se da custódia do Estado.

O conceito de neocorporativismo parece ser bastante útil ao entendimento das relações entre o Estado capitalista e os atores sociais organizados. Tais arranjos foram desenvolvidos em diversos países da Europa, observando-se uma influência marcante de sindicatos operários em políticas de rendas, de trabalhadores em serviços públicos na elaboração das políticas sociais, e um conjunto complexo de relações sociais que não podem ser reduzidas ao modo clássico de pensar o corporativismo, tendo em vista a convivência entre a intervenção do Estado e um certo pluralismo na representação funcional. Interessa-nos apreender os mecanismos de interferência de atores coletivos nas políticas públicas e a do Estado nos processos de elaboração de interesses observados na sociedade.

Para Marino Regini (1986),

"a diferença fundamental é a seguinte: num sistema neocorporativo, a organização representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para definí-las, enquanto no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define estas relações".

A representação de interesses não se dá apenas pela vontade dos indivíduos representados, mas atende a um complexo mecanismo que inclui desde a especificação de quais demandas são relevantes e plausíveis, passando pela capacidade de tais demandas homogeneizarem, mesmo que apenas por um instante, os indivíduos em torno

de seus representantes, até o papel que as instituições públicas desempenham no sentido de torná-las aceitáveis ou não, ou mesmo de reconhecerem a legitimidade dos seus interlocutores.

A formação e a atuação de grupos de interesses, segundo Claus Offe (1989a), dependem de três pontos: da vontade e identidade coletiva do grupo; da "estrutura de oportunidades" sócioeconômica; e das práticas institucionais proporcionadas pelo sistema político a estes grupos, na forma de "*status* público". O autor critica a teoria pluralista por estar demasiado presa à expressão das vontades individuais. Assinala Offe que a "forma e o conteúdo concretos da representação de interesses organizada é sempre um resultado do interesse, mais a oportunidade, mais o status institucional".

O Estado aparece como força interferente na intermediação de interesses. O *status* público, positivo ou negativo, atribuído via incentivos ou sanções, estimula ou cerceia interlocutores, voltando-se para a estratégia final de redução do conflito global da sociedade. Na verdade, não ocorre uma redução dos conflitos, mas uma fragmentação destes ao longo da sociedade. O *status* público atribuído às organizações de interesses é considerado por Offe um item crucial na intermediação de interesses na sociedade.

A representação funcional emerge adaptada ao desenvolvimento capitalista e capaz de dar conta de itens variados, os quais incluem o papel de selecionar questões que sirvam de informação global ao sistema, sem a sobrecarga de demanda que a representação partidária tende a oferecer. A agenda política da social-democracia europeia na década de 60 já dava sinais de sobrecarga em razão das políticas de crescente proteção social, fazendo com que os modelos neocorporativos se desenvolvessem, em países como a Alemanha Ocidental, em cima do enfraquecimento do sistema de representação territorial assegurado pelos partidos políticos. Poder-se-ia dizer que a representação funcional neocorporativa desenvolveu-se juntamente com uma certa degeneração do sistema de representação partidária (perda de identidade dos partidos, sobrecarga de demandas, etc.).

Uma síntese de tal processo e das mudanças no conceito de corporativismo é encontrada em Offe (1989a):

"Essa dupla natureza do corporativismo é essencial: implica restrições impostas à base de poder de grupos, assim como um ganho em termos de autonomia. Significa *etatization* da política de grupos em um caso e 'promessa de não-interferência' do poder do Estado no outro...O aspecto característico do corporativismo moderno, em contraste com os modelos autoritários, é a coexistência de dois circuitos, havendo uma substituição apenas limitada da representação territorial pela representação funcional".

No rastro de certo esvaziamento da representação partidária, o modelo neocorporativo se apresenta como uma instância adicional aos modos de representação de interesses, cujo alcance pode ser aumentado ou diminuído conforme elementos conjunturais de cada região ou setor. A despolitização do cotidiano soma-se à fragmentação do conflito como uma das "vantagens" do modelo em termos de estabilização dos processos sociais. No entanto, tal modelo está longe de ser estável, pois carrega também um certo grau de imponderabilidade. Seria também um modelo frágil devido às suas contradições. A estabilização do modelo corporativo depende de sua capacidade de "pressupor o consenso" e de uma aceitação incontestável do método de aceitação/exclusão de organizações e dos resultados alcançados, o que está longe de constituir-se numa garantia absoluta. Outro aspecto é a intensificação do conflito político não-institucional, ou seja, a possibilidade de que grupos voltados a temas extra-sindicais, tais como a questão urbana ou a defesa ambiental, ganhem maior relevância.

Um outro cenário, menos factível, consistiria "na correção do viés de classe do corporativismo". Isso se daria em virtude de um aumento do poder de barganha dos trabalhadores, dotados de sindicatos cada vez mais fortes e organizados, forçando um deslocamento do centro de poder rumo aos organismos paritários, com a subordinação das outras partes aos desígnios do movimento social organizado. Tal possibilidade é vista com bastante desconfiança também por autores como Leo Panitch (1981), que ressalta o forte elemento de colaboração embutido no desenvolvimento do corporativismo, e Adam Przeworski (1989), que descreve as "bases materiais" onde se estabelece o consentimento dos trabalhadores com as regras do jogo do modelo

capitalista, dos quais são reféns (perdem com a crise do sistema e não têm garantias efetivas de ganhos proporcionais decorrentes da superação das crises econômicas).

Para Offe, o modelo neocorporativo tem seu equilíbrio tendendo ao fortalecimento das posições burguesas. Os trabalhadores tendem a ser mais comprometidos com os acordos decorrentes dos organismos tripartites do que os empresários. Para estes, as tomadas de decisões, em termos de investimentos e de itens que dizem respeito ao processo de acumulação e reprodução do capital, passam basicamente por canais diversos dos comitês, sendo que seus representantes não podem assegurar o mesmo grau de solidariedade de seus pares como o observado entre os sindicatos operários. Para os sindicatos dos trabalhadores industriais, a centralização cada vez maior torna-se uma necessidade para enfrentar grupos econômicos cada vez mais abrangentes, o que compromete itens como a autonomia das entidades de base (Wallerstein, 1989).

A questão democrática surge acompanhando a representação de interesses na sociedade. Ela envolve a defesa coletiva e individual de interesses perante o Estado e entre os próprios segmentos sociais. O Estado do bem-estar social, tal como desenvolvido em países da Europa Ocidental, foi constituído em cima de alguns parâmetros importantes: democracia política, densidade eleitoral da esquerda social-democrata, políticas econômicas inicialmente de caráter anticíclico (keynesianas), formulação de políticas sociais redistributivas pelo Estado e de proteção individual. Em tais contextos, a participação dos sindicatos de trabalhadores, com destaque para o setor industrial e as grandes centrais sindicais, desempenhou um papel importante, chegando, em determinados momentos, a parcerias de caráter co-gestionário. Desta forma, o neocorporativismo, tanto em sua expressão geral nos grandes acordos nacionais como em suas dimensões setoriais ou locais, apresentou-se enquanto elemento frequentemente associado ao Estado de bem-estar.

Uma questão importante está nos possíveis limites redistributivos e protecionistas desta convivência entre Estado e atores coletivos da sociedade. Afora a constatação do caráter de classe burguês dos modelos neocorporativos, há também todo o debate que envolve a própria crise do padrão "welfariano" desde a década de 70, a

qual originou, nos anos 80, o vendaval neoliberal, colocando as estratégias social-democratas (dependentes fundamentalmente do Estado) em dúvida quanto à sua capacidade de agregar justiça social com desenvolvimento econômico sob a égide de políticas públicas.

Neste universo, surge a pergunta feita por Offe (1989b): seria o Estado de bem-estar social uma decorrência natural e necessária da progressiva democracia política? Como resposta, Offe detecta mecanismos onde a escolha individual, freqüentemente anônima, expressão do voto em eleições, atua no sentido de influenciar o desmonte de estruturas de proteção social. Para este autor, democracia e *welfare* não se alimentam mutuamente, e ele assinala o enfraquecimento do "estatismo centrado no trabalho" (onde indivíduos atuam em função de solidariedades determinadas funcionalmente, esperando-se comportamentos eleitorais de uma maioria de trabalhadores em favor do *welfare state*) e da hipótese de auto-reprodução institucional do modelo (os bens proporcionados pelo Estado de bem-estar gerariam um consenso que bloquearia possíveis iniciativas restritivas dos benefícios da parte de partidos conservadores).

Tais pressupostos não se sustentam à luz da experiência européia dos anos 80, onde pode-se assinalar: seguidas derrotas eleitorais de socialistas e social-democratas perante partidos conservadores, portadores de discursos anti-*welfare state*; interrupção dos gastos em políticas de bem-estar social e declínio em participações orçamentárias; ausência de esforço militante no interior da sociedade em favor de tais políticas; deserção eleitoral de núcleos expressivos das classes trabalhadoras em favor de liberais-conservadores; fortalecimento de movimentos sociais não vinculados a classes sociais, como pacifistas, ambientalistas, etc.

Itens como a carga fiscal, a crítica ao "paternalismo" de políticas de auxílio desemprego e a mudança do perfil ideológico de segmentos formadores de opinião, no sentido de avaliar como negativo o peso excessivo de Estado, debilitaram o consenso em torno do Estado de bem-estar social. A relação dos indivíduos com a "coisa pública" passa a merecer especial atenção. Na democracia, o custo da recusa é zero para o indivíduo (o não-eleitoral), o que estimula a que cada um efetue cálculos no sentido de maximizar seus ganhos, na ausência de constrangimentos coletivos. A mudança nas

estruturas de oportunidades em sociedade (com a intensificação da tecnologia, a diversidade profissional, os ganhos econômicos de trabalhadores na esfera industrial, etc.) seria a base para uma certa decomposição individualista dos modelos neocorporativos baseados na ação coletiva solidária.

Os agentes individuais, assim, passam a medir seus ganhos específicos com cada bem público produzido e, além disso, na ausência de incentivos ideológicos ou de sanções, omitem-se nas contribuições à produção de determinados bens sociais, mesmo estando de acordo com os mesmos.

Desenha-se, deste modo, um quadro onde cada agente individual atua de acordo com uma lógica de maximização dos ganhos, o que é condizente com valores do liberalismo, onde a obtenção do máximo por cada um serve de alavanca para o desenvolvimento da sociedade.

Claro está que os padrões de democracia partidária, arranjos neocorporativos e ação individual decorrente da maximização de ganhos convivem nas sociedades capitalistas desenvolvidas, sendo o impacto político diferenciado conforme nação ou conjuntura.

As relações corporativas tradicionais são bem reconhecidas em nosso país, assim como o caráter autoritário predominante nas relações entre o Estado e a representação funcional. O conceito de neocorporativismo, em que pesem os enfoques diferenciados, pressupõe elementos adicionais tais como troca, espaços para negociação e organização funcional dos diferentes atores coletivos.

Mas vale ainda esclarecer algumas das diferenças centrais entre o caso brasileiro e o dos países de capitalismo desenvolvido (especialmente a Europa). Os itens mais significativos, afora as próprias dimensões em termos de produção econômica, poderiam, apenas como resumo, ser esquematizados da seguinte maneira:

- Não se verificou, no Brasil, a construção de um Estado de bem-estar que pudesse servir de base para ações de superação do mesmo e nem de análises

comparadas de políticas sociais dentro de um contexto assistencialista geral. Nossos estudos devem, assim, ser colocados de um modo diferente ou seja, são partes de conjunturas e processos de desenvolvimento de um Estado não voltado para a proteção social global;

- Os agentes societários, no Brasil, não experimentaram um processo histórico de organização de modo a provocar impactos duradouros na organização do Estado, e mesmo o movimento sindical (o exemplo mais sólido de práticas de representação de interesses) só mais recentemente dá passos rumo a uma influência nas políticas de Estado que possam levar a comparações com os arranjos neocorporativos de outros países (na verdade, o sindicalismo brasileiro passou a maior parte de sua história dentro de padrões corporativos do tipo dirigista, implantado desde a década de 30);
- No Brasil, pela sua própria formação social, os conflitos extra-institucionais são muito mais frequentes e violentos do que no quadro europeu e, conforme a conjuntura, chegaram a ocupar o primeiro plano no padrão de conflitos no país (conflitos de terra, movimentos de resistência aos regimes militares, greves "selvagens", questão urbana, etc.);
- O Estado brasileiro não pode ser interpretado apenas com o instrumental de Offe, pois o acesso burguês às políticas e à burocracia tem, além dos elementos assinalados, componentes patrimonialistas e autoritários, que colocam distante a pura e simples racionalidade de "viabilização da forma-mercadoria".

CAPÍTULO 2 – FORMULAÇÃO E APROVAÇÃO DA LEI DAS OSCIPS

2.1 Conceituação de Terceiro Setor

A segunda metade do século XX assistiu a uma impressionante expansão de iniciativas da sociedade civil organizada. Esta atividade expandiu-se principalmente a partir das décadas de 70 e 80. Em apoio a esta expansão das atividades civis apresenta-se a Tabela 1, que mostra o crescimento das organizações não-governamentais, a Tabela 2, que apresenta o crescimento das associações civis na cidade do Rio de Janeiro. Note-se que as tabelas são de fontes diversas e utilizam conceitos diferentes para se referir à expansão dessas atividades civis.

Tabela 1

Crescimento da quantidade de ONGs Internacionais na 2ª metade do século XX

ANO	Nº de ONG'S Internacionais
1956	1.000
1960	1.200
1970	3.200
1980	8.300
1990	18.000
1998	32.000

Fonte: Union of International Organizations e Yearbook of International Organizations; citado em Revista Veja, 14/6/2000, pág. 51.

Tabela 2

Crescimento da quantidade de Associações Civis registradas em cartório na cidade do Rio de Janeiro

DÉCADAS	Nº de Associações Civis criadas na cidade do Rio de Janeiro
46/50	188
51/60	743
61/70	1.093
71/80	1.233
81/87	2.498

Fonte: Cartórios de Registro Civil da Cidade do Rio de Janeiro; citado em Landim,1993: 32.

Este movimento associativo não se circunscreveu às fronteiras nacionais, foi internacionalizante, especialmente quando baseado em temas de direito difuso, tais como, meio ambiente ou direitos humanos; mas também enraizou-se em vínculos locais quando focado em interesses da comunidade local ou necessidades imediatas. Pode-se dizer, também, que este movimento está condicionado de muitas maneiras pelo Estado, mas não se encaixa dentro dele. Além disso, não se estrutura pelos grandes eixos da clássica dicotomia “capital / trabalho”. Essa multiplicação de iniciativas privadas com sentido público rompeu com outra importante dicotomia, entre público e privado, na qual, público é sinônimo de estatal e privado de empresarial. E é exatamente este conjunto de organizações que vem sendo denominado de “Terceiro Setor”.

Por tratar-se de uma construção relativamente nova, portanto em elaboração, este conceito mostra-se ainda simplista, superficial e, ao mesmo tempo, extremamente abrangente, merecendo receber todo tipo de análise e crítica construtiva que tenha o fim de desenvolver sua testabilidade e aplicabilidade, tornando-o, assim, um conceito sólido.

É, assim, com a devida cautela, que se apresentam as conceituações de Lester Salamon (1993) e de Rubem César Fernandes (1994) sobre o Terceiro Setor, bem como os dados disponíveis sobre o crescimento deste.

Salamon (1993) apresenta a seguinte caracterização do que seja este movimento associativo em expansão:

“Embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade social subjacente é bem similar: uma virtual revolução associativa está em curso no mundo, a qual faz emergir um expressivo “terceiro setor” global, que é composto de (a) organizações estruturadas; (b) localizadas fora do aparato formal do Estado; (c) que não são destinadas a distribuir lucros aferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; (d) autogovernadas; (e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário”.

Dessa forma, Salamon caracteriza o surgimento de um “Terceiro Setor”, pois está situado fora da esfera do mercado e do Estado. Este Terceiro Setor, segundo Fernandes (1994: 19), pode ser identificado também como não-governamental e não-

lucrativo, “no entanto é organizado, independente, e mobiliza particularmente a dimensão voluntária do comportamento das pessoas”.

Para Fernandes, o surgimento deste Terceiro Setor prejudica a idéia de uma subordinação hierárquica imaginária: indivíduos e grupos na base, o mercado no meio e o Estado no alto, governando o todo. Para ele, a idéia de um Terceiro Setor nos faz imaginar, uma dinâmica da vida pública que se dê entre os três pólos, que não se sobrepõem e que a um tempo se opõem e se atraem.

Ainda segundo Fernandes (1994), o Terceiro Setor surge como uma alternativa lógica, podendo ser concebida como uma entre as quatro combinações resultantes da conjunção entre “público” e o “privado”:

AGENTES		FINS		SETOR
Privados	para	privados	=	mercado
Públicos	para	públicos	=	Estado
Privados	para	públicos	=	terceiro setor
Públicos	para	privados	=	(corrupção)

O conceito de “Terceiro Setor” aqui empregado refere-se a um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos. “Bens e serviços públicos”, neste caso, implicam uma dupla qualificação: não geram lucros e respondem a necessidades coletivas. Eventuais benefícios auferidos pela circulação destes bens não podem ser apropriados enquanto tais pelos seus produtores, nem podem, em conseqüência, gerar um patrimônio particular. Quaisquer excedentes devem ser reinvestidos nos meios para a produção dos fins estipulados.

A tradicional conceituação de “Terceiro Setor” como sendo não-governamental e não-lucrativo merece maior atenção. No Terceiro Setor presume-se que as organizações devam prestar serviços coletivos que não passam pelo exercício do poder do Estado. Isto significa que tais organizações não dispõem do uso legítimo da violência para obter assentimento às suas iniciativas. Suas políticas não são compulsórias. Sua influência depende da persuasão. Já a expressão “não lucrativo” faz referência a uma

série de organizações e de ações cujos investimentos são maiores que os eventuais retornos financeiros. O que elas fazem seria caro demais para os mercados disponíveis.

Mas se as atividades desempenhadas por este Terceiro Setor são caras demais, e não trazem retornos financeiros, pergunta-se: como o setor sobrevive e se desenvolve? Enquanto os serviços do Estado são financiados por impostos compulsórios, os serviços oferecidos pelo Terceiro Setor dependem, em grande parte, de doações voluntárias; de financiamentos por parte de seus membros, participantes ou associados; financiamentos internacionais e financiamentos com recursos públicos. “Palavras como solidariedade e caridade se tornam as moedas de troca que alimentam o patrimônio deste setor; e o combustível deste financiamento é a força da persuasão das associações do Terceiro Setor, a qual gera coerções morais e ideológicas”(Fernandes, 1994). Verificar-se-á ao longo do presente estudo que nem só com caridade e solidariedade é possível constituir, consolidar e perenizar uma organização da sociedade civil, especialmente em países em desenvolvimento. Nestes, a parceria com o Estado parece ser determinante para o sucesso de uma organização.

Mas antes de entrar em temas mais polêmicos que serão abordados nas próximas páginas, ainda é preciso responder a algumas perguntas para melhor compreensão da terminologia Terceiro Setor. O que faz parte deste Terceiro Setor? Que tipo de segmentos da sociedade civil estariam aí incluídos?

Marcos Kisil (1997) tenta suprir uma das deficiências do conceito de Terceiro Setor, qual seja, a de grande abrangência, criando tipos de classificação para as organizações que estariam aí incluídas, pretendendo, assim, dar maior aplicabilidade ao conceito. Para ele, esta classificação deve se dar a partir do tipo de serviços que estas organizações mais prestam. Assim, seriam basicamente três os tipos de organizações abrangidas pelo Terceiro Setor: a) organizações de advocacia (*advocacy*), quando seu maior objetivo é fazer *lobby* para defender interesses ou lutar por problemas específicos, ou por determinados grupos da sociedade; b) organizações de caráter técnico, que fornecem informações, serviços de consultoria, acesso a determinadas tecnologias, ou programas de capacitação de recursos humanos, objetivando ajudar outras associações ou grupos sociais a atingir um nível adequado de funcionamento, ou organização, ou a

alcançar os recursos mínimos para a sua subsistência; e c) organizações prestadoras de serviços, que tendem a se concentrar num número limitado de áreas, particularmente no desenvolvimento dos serviços que atendem às necessidades humanas básicas.

Fernandes (1994) também tenta classificar as organizações que fazem parte do Terceiro Setor afirmando que seriam quatro os segmentos civis, distintos, que compõem este Setor: a) movimentos sociais e associações civis; b) formas tradicionais de ajuda mútua; c) organizações não-governamentais (ONGs) e redes de ONGs, e d) filantropia empresarial.

Agora chegamos a um dos maiores problemas de se trabalhar com o conceito “Terceiro Setor”: a enorme quantidade de categorias cujos significados se superpõem. Assim, a seguir apresentam-se as principais características desses conceitos que também permeiam o corpo desta dissertação.

O primeiro conceito que cumpre elucidar é o de “movimentos sociais”, assim chamados por sua instabilidade e mutabilidade, bem como pelo seu distanciamento dos aparelhos do Estado. A expressão surgiu “por volta de 1840 para designar o surgimento do movimento operário europeu; posteriormente foi desenvolvida no âmbito do marxismo para representar a organização racional da classe trabalhadora em sindicatos e partido” (Doimo, 1995).

Na segunda metade do século XX, a expressão “movimentos sociais” adquiriu no Brasil uma nova conotação, passando a abordar outras questões e passou a ser caracterizada por uma postura de hostilidade em relação ao Estado. Posteriormente estes movimentos sociais no Brasil seriam chamados de “Novos Movimentos Sociais”. Na década de 70, grande parte da agenda desses movimentos refletia problemas urbanos, e aí tem-se o “boom do associativismo” com os “novos movimentos sociais” ou “movimentos sociais urbanos”⁴. O Brasil passava por um período dramático de urbanização, e a demanda por bens públicos elementares crescia mais e mais. Moradia, transporte, segurança e infra-estrutura eram os temas recorrentes destes movimentos.

⁴ Para uma análise dos movimentos sociais urbanos há uma extensa literatura. Ver, por exemplo, SALIBA (1993) e OTTMANN (1995).

Neste contexto, encaixam-se as associações de moradores, que, situadas em meio a toda sorte de carências, em face de um Estado distante, foram levadas a buscar novas alternativas de atuação. Tornaram-se parceiras de movimentos e de iniciativas não-governamentais. Combinadas a núcleos comunitários religiosos, comunidades eclesiais de base e a projetos subsidiados por agências estrangeiras, as associações de moradores apoiaram o avanço de uma cultura de ações não-governamentais que se formava pelas bases a despeito dos governos autoritários.

É também neste contexto que surgem as organizações não-governamentais – ONGs, nas quais seus membros são treinados para pensar de maneira estratégica, em como atender demandas socioculturais que não são satisfeitas pelo mercado ou pelo Estado. Ao contrário dos sindicatos, das associações de moradores ou mesmo dos movimentos sociais, as ONGs não possuem caráter representativo, que lhes confira um claro mandato para falar ou agir em nome de terceiros. Para Fernandes (1994) isso é uma vantagem, pois as torna independentes do complexo jogo político inerente aos sistemas representativos no tocante a legitimações de suas decisões. Assim, sendo “particulares”, as ONGs podem, em princípio, atuar flexivelmente, em função das demandas, sem que isto necessariamente lhes coloque um problema de legitimidade. As ONGs tendem a agir profissionalmente através de projetos e parcerias com vistas a um determinado objetivo.

Ao contrário da posição otimista de Fernandes, James Petras, professor da Universidade de Binghamton, Nova York, opina que “as ONGs são um instrumento do neoliberalismo, encarregadas de diminuir o perigo de possíveis explosões sociais” (Thompson, 1997). Ele também acusa as ONGs de “incentivar um novo tipo de colonialismo e dependência cultural e econômica, já que os seus projetos são planejados de acordo com as normas prioritárias dos centros imperialistas ou das suas instituições (...), e isto faz com que o verdadeiro efeito da proliferação das ONGs seja o de fragmentar as comunidades pobres e transformá-las em grupos setoriais e subsetoriais”.

Quanto à filantropia empresarial, surgiu num contexto de valorização das questões sociais, no qual passou-se a atribuir uma característica positiva às empresas

que participam do encaminhamento ou da solução dos problemas da comunidade. Na década de 90, várias empresas criaram fundações e institutos, para contribuir de maneira transformadora para a elevação da qualidade de vida e do desenvolvimento humano do meio em que estão inseridas, utilizando os resultados alcançados em suas estratégias de marketing.

Formas tradicionais de ajuda mútua são aquelas que se organizam em instituições como cooperativas, no intuito de dividir entre os membros os benefícios adquiridos graças a união de todos.

Por fim, mais recentemente, o Brasil conheceu mais uma denominação que se encaixa dentro do arcabouço do Terceiro Setor: as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips). Tal denominação surgiu com uma nova legislação (Lei nº 9.097/1999) que concede este título às organizações não-governamentais que se encaixem no perfil determinado na Lei. É justamente esta nova legislação, proposta pelo Estado, que pretende dar uma nova identidade a um determinado tipo de organização da sociedade civil, que constituirá o foco desta dissertação.

2.2 Motivos para um novo Marco Legal do Terceiro Setor

Esta aproximação entre Estado e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, intensificada a partir da Reforma do Estado brasileiro, exigiu uma nova legislação que redefinisse a relação entre ambos. Uma parceria entre Estado e entidade de fins públicos envolve direitos e obrigações. A entidade parceira do Estado em determinado projeto, que tem direito a recursos estatais, tem o dever de prestar contas, podendo ser responsabilizada civil e penalmente pela má gestão desses recursos. E era justamente esta parte das obrigações que a legislação anterior deixava descoberta.

Atualmente, a sociedade tem demandado um maior controle da cidadania sobre a coisa pública. Assim, uma entidade de fins públicos deve ficar submetida a mecanismos de visibilidade, transparência e controle públicos legalmente estabelecidos, que permitam maior fiscalização das atividades desta entidade na utilização de recursos

públicos. A existência desses mecanismos de *accountability*⁵ contribuem para o aumento da credibilidade, da confiança, e da democratização dessas organizações de fins públicos.

Foi com este discurso que o Conselho da Comunidade Solidária⁶ organizou uma Rodada de Interlocação Política dedicada ao tema “Marco Legal do Terceiro Setor” em outubro de 1997. O objetivo era identificar as principais dificuldades legais que as diversas entidades de origem privada, porém com fins não-lucrativos, enfrentavam em suas atividades cotidianas, bem como recolher sugestões de como reformar a atual legislação e inovar.

A partir de 1997 as organizações não governamentais brasileiras passam a ganhar espaço na agenda governamental com um discurso sobre ajustes na legislação que diz respeito ao Terceiro Setor. Esse Terceiro Setor integrado por entidades as mais diversas (ONGs, Fundações, Institutos, Associações Comunitárias, Associações Culturais, Instituições Filantrópicas, etc.) falava sobre a dificuldade de se ter uma legislação uniforme, que tratasse da mesma forma entidades com características tão díspares, isto sem falar que a legislação existente era de décadas passadas, não correspondendo ao atual perfil do Setor.

A relação jurídica entre Estado-organizações da sociedade civil, teve que se adaptar ao quadro jurídico-legal vigente, ou seja, este novo tipo de relacionamento foi ajustado à legislação tradicional aplicada à relação entre Estado e empresas do setor privado.

As regras de constituição de associações e fundações filantrópicas pouco evoluíram desde 1917, ano em que foi editado o Código Civil vigente até 2002. Os

⁵ O conceito de *accountability*, característico do sistema anglo-saxão, pode ser entendido aqui como “responsabilidade pela prestação de contas” ou “responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos”. O exercício de *accountability* é determinado pela qualidade de relações entre governo e cidadão. O amadurecimento da sociedade e a emergência de uma cidadania mais ativa faz surgir em seu seio, o conceito de *accountability*. (CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Vol 24. No. 2, 1990, p. 35).

⁶ Em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso, criou por decreto, o Conselho da Comunidade Solidária, órgão vinculado à Presidência da República, composto por Ministros de Estado e representantes

instrumentos de “convênio” e “contrato”, previstos na Lei de Licitações e Contratos (lei nº 8.666/1993) para regular as relações do setor público com o privado, passaram a reger a relação Estado-organizações da sociedade civil. Embora este instrumento seja eficiente para o setor privado, notou-se que as organizações da sociedade civil, apesar de fazerem parte do setor privado, não têm condições de seguir os mesmos critérios definidos na lei para as empresas, e isto se dá, principalmente, pelo fato de tais organizações não seguirem a lógica capitalista do lucro.

Outro problema de adaptação ao quadro legal vigente, se deu na área de contratação de empregados nas organizações da sociedade civil. A legislação trabalhista brasileira se mostrou extremamente pesada e rígida para tal tipo de contratação, o que fez com que grande parte delas camuflasse a situação de trabalho de seus empregados, para que não ficasse configurado o vínculo empregatício. Mecanismos como prestação de serviços, contratação de autônomos e estagiários faziam com que essas organizações disfarçassem verdadeiros vínculos empregatícios, livrando-as de pesados encargos trabalhistas e previdenciários. Mas esse atalho legal acabava por colocá-las numa situação de risco face ao Ministério do Trabalho.

Permeando todos esses problemas, havia ainda um mais grave: o reconhecimento pelo Estado das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Este reconhecimento é feito por meio de registros e títulos. No entanto, as exigências burocráticas para se ter acesso a esses títulos e conseqüentemente aos benefícios a eles vinculados são enormes. Os Títulos de Utilidade Pública Federal, Estadual e Municipal e o Certificado de Fins Filantrópicos são exemplos disso.

Tudo começa com o registro da organização no Cartório Civil de Registro de Pessoas Jurídicas. A partir da data do registro, a organização passa a ter existência jurídica, e são vários os documentos que devem ser apresentados para se obter o registro, tais como: a ata de constituição; os estatutos sociais (em duas vias) vistados por um advogado; a ata da eleição da Diretoria e do Conselho Fiscal, além da aquisição dos livros fiscais. Um breve resumo do nome e dados da entidade é, então, publicado no

da sociedade com o objetivo de opinar sobre ações governamentais na área social, incentivar iniciativas não-governamentais e promover meios para o fortalecimento do Terceiro Setor.

Diário Oficial do Estado ou num jornal de ampla circulação na cidade. Entre as providências fiscais, são obrigatórios os registros no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda e no Cadastro na Prefeitura (Contribuintes de Rendas Mobiliárias).

Qualquer alteração posterior no Estatuto deverá também ser registrada no Cartório Civil de Registro de Pessoas Jurídicas. Regularmente devem ser elaboradas atas de Assembléias Gerais, atas da diretoria e atas de eleição, que eventualmente devem ser registradas.

Após três anos de existência, possuindo atividades constantes, a organização pode pleitear o seu reconhecimento como de Utilidade Pública, título que é concedido à pessoa jurídica de Direito Privado, constituída com a finalidade de assistir à coletividade, ou um dos seus segmentos, prestando serviços considerados de interesse público, análogos aos oferecidos pelo Estado, nas áreas de cultura e assistência social. Uma mesma entidade pode ser declarada de utilidade pública pela União, pelo Estado ou pelo Município. Porém, estas declarações têm independência absoluta, ou seja, a declaração feita pelo Estado não obriga à União ou ao Município a proceder do mesmo modo.

Para que uma associação possa ser reconhecida pelo Poder Público como de Utilidade Pública (em qualquer esfera), deve preencher requisitos formais, tais como: fazer um requerimento dirigido ao Presidente da República, Governador do Estado ou Prefeito do Município, solicitando a declaração de utilidade pública; apresentar cópia autenticada dos Estatutos e da certidão de seu registro em cartório, no livro de registro de pessoas jurídicas, acompanhada de cópia autenticada do registro no Cadastro Geral de Contribuintes; apresentar atestado de pessoa idônea ou de autoridade local; ter a gratuidade dos cargos da diretoria e do conselho fiscal, não podendo a entidade distribuir lucros para seus dirigentes, mantenedores ou associados sob nenhuma forma (estes dois aspectos têm que constar expressamente numa cláusula dos Estatutos); apresentar relatórios circunstanciados dos três anos de exercício anteriores à formulação do pedido; discriminar os serviços prestados gratuitamente daqueles efetuados mediante

remuneração, para caracterizar os fins da entidade, separar por ano; e enviar o último balanço, que deve ser anualmente publicado.

Note-se que o Poder Público não está obrigado a outorgar a declaração de utilidade pública mesmo que a entidade tenha atendido todas as exigências. Isto demonstra o caráter arbitrário presente na concessão dos títulos de Utilidade Pública.

Assim, problemas dessa ordem foram se tornando obstáculos cada vez maiores ao desenvolvimento das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos no Brasil. Então, a partir de 1992 grandes ONGs, associações de ONGs e organismos internacionais passaram a discutir tentando identificar quais seriam os verdadeiros entraves da legislação relacionada ao Terceiro Setor⁷. Em 1993, em Buenos Aires, houve um encontro organizado pela Fundação Esquel⁸ conjuntamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) onde discutiu-se a questão do Terceiro Setor na América Latina, e mais tarde este debate teve, ainda, continuidade pela Internet. A Fundação Esquel foi um dos atores fundamentais neste processo de mudança do marco legal, pois foi ela que despertou as demais organizações para a importância do tema. Entre 1992 e 1997, vários debates ocorreram, muitos via Internet, visando a reforma do “marco legal do Terceiro Setor”. A Fundação Esquel manteve uma dedicação sistemática ao tema, e organizou na forma de quatro grupos distintos, quais seriam os maiores problemas legais das entidades sem fins lucrativos no Brasil.

O primeiro grupo de problemas identificado pela Esquel se relacionava com o problema da existência civil de uma organização não governamental. Era quase impossível para o Estado e para a sociedade civil identificar uma ONG, pois faltavam instrumentos apropriados e requisitos simples. Esta identificação precisava ser rápida e principalmente desburocratizada.

⁷ As informações contidas neste parágrafo e nas próximas duas páginas foram obtidas na entrevista com o Sr. Silvio Sant’ana da Fundação Esquel, em 24/03/2000.

⁸ A Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB) integra-se na rede hemisférica Grupo Esquel. A FGEB, é uma ONG apartidária e sem fins lucrativos, que visa promover políticas destinadas a melhorar as condições de vida dos mais pobres e estimular a adoção de estratégias de desenvolvimento sustentável e participativo.

O segundo grupo de problemas dizia respeito ao instrumento que deve reger as relações entre o Estado e uma ONG, no que tange ao repasse de recursos. Era preciso que fosse criado um instrumento capaz de coordenar tal relação de forma eficaz e transparente, e que possuísse mecanismos de *accountability* para assegurar que o repasse de recursos não se reproduzisse de forma clientelista.

O terceiro grupo de problemas abordava a questão dos pesados encargos trabalhistas e previdenciários que oneram as ONGs. Esta é uma briga antiga do setor privado, e as ONGs como parte do setor privado, mas não visando ao lucro, não podiam deixar de lado esta reclamação. Além disso, havia uma demanda para dar um tratamento diferenciado para os contratos de trabalho nessas entidades sem fins lucrativos.

E finalmente, o quarto grupo de problemas dizia respeito aos assuntos tributários e fiscais que atingem as ONGs. Era necessário uma política de incentivos fiscais que incentivasse o desenvolvimento das ONGs.

Assim, com esses quatro grupos de problemas definidos, a Esquel entrou em contato com o Gife (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), com a Abong (Associação Brasileira de ONGs) e com o Conselho da Comunidade Solidária. Então, a partir de 1997 a Comunidade Solidária adota a idéia de Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor, e passa a trabalhar com estes quatro grupos de problemas. Tais dificuldades na legislação atual puderam ser detalhadas, por meio de informações que surgiram nos 27 questionários respondidos por representantes de ONGs, à Comunidade Solidária. De posse dessas informações a Comunidade Solidária organizou em outubro de 1997 a “Sexta Rodada de Interlocação Política” para tratar da Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor.

De acordo com Augusto de Franco (in Ferrarezi, 2001), conselheiro e membro do comitê executivo da Comunidade Solidária,

“o sentido estratégico maior dessa reforma foi o empoderamento das populações, para aumentar a sua possibilidade e capacidade de influir nas decisões públicas, bem como de adivir e alavancar novos recursos ao processo de desenvolvimento do país”.

Assim, a Comunidade Solidária pretendia construir um novo arcabouço legal que (a) reconhecesse o caráter público de um conjunto, imenso e ainda informal, de organizações da sociedade civil; e, ao mesmo tempo (b) facilitasse a colaboração entre essas organizações e o Estado. Este argumento baseava-se no fato de que o público não é monopólio do Estado e de que existem políticas e ações públicas que não devem ser feitas pelo Estado. Não porque este esteja renunciando a cumprir seu papel constitucional e nem porque o Estado esteja terceirizando suas responsabilidades. Mas porque o “olhar público” da sociedade civil detecta problemas, identifica oportunidades e vantagens colaborativas, descobre potencialidades e soluções inovadoras em lugares onde o “olhar” do Estado não pode e nem deve penetrar.

Por fim, Franco (2001) resume esta reforma como parte de uma

“estratégia de radicalização da democracia, pois compartilhar com a sociedade civil as tarefas de desenvolvimento social, incorporar as visões e as razões da sociedade nos assuntos antes reservados ao governo, significa aumentar a possibilidade e a capacidade das populações influírem nas decisões públicas – empoderar as comunidades, distribuir e democratizar o poder”.

2.3 O processo de negociação

A proposta inicial nesta Rodada de Interlocação era que se trabalhasse com consensos surgidos nos debates e nas contribuições enviadas pelos interlocutores⁹. O Conselho da Comunidade Solidária convidou, além de autoridades representando órgãos estatais, 27 representantes de organizações da sociedade civil. Pode-se questionar até que ponto estas 27 organizações convidadas a participar representam os interesses do chamado Terceiro Setor. De acordo com o perfil das organizações presentes na Rodada de Interlocação, pode-se inferir que elas representavam os interesses de uma parcela do Terceiro Setor, qual seja, a que hoje pode se identificar com as características de uma Oscip. Deve-se excetuar desta generalização as organizações de caráter religioso presentes na Rodada de Interlocação, mas que não se encaixam no perfil de uma Oscip.

Para organizar os debates na Rodada de Interlocação, os interlocutores foram divididos em quatro grupos distintos, cada qual responsável por um núcleo de problemas. Cada grupo deveria fechar suas conclusões sugerindo mudanças na legislação vigente na época, ou na forma de um projeto de lei ou de uma proposta de emenda constitucional, ou modificando uma portaria etc.

O grupo responsável por sugerir uma solução legal para os problemas trabalhistas e previdenciários, logo interrompeu os seus trabalhos. A Constituição não permite diferenciação entre trabalhadores da iniciativa privada e os trabalhadores do Terceiro Setor. Assim, seria necessário alterar a Constituição antes de se pensar em alguma diferenciação, o que foi considerado algo polêmico demais para integrar o primeiro passo no novo Marco Legal do Terceiro Setor. Além disso, a Lei do Trabalho Voluntário, a Lei do Contrato de Trabalho por Tempo Determinado e a utilização de estagiários já ajudavam as organizações da sociedade civil a contornarem algumas de suas maiores dificuldades.

O grupo responsável por apresentar uma proposta de política fiscal favorável às ONGs também não logrou êxito. Verificou-se que seria mais prudente aguardar a aprovação da Reforma Tributária para então voltar a falar na questão dos incentivos fiscais. O grupo até tentou apresentar uma proposta de política fiscal, mas a Receita Federal e o Ministério da Fazenda sinalizaram no sentido da impossibilidade de se conceder tamanhos benefícios às ONGs. Note-se que aqui se coloca uma questão polêmica dentro do contexto de Reforma do Estado: como criar um ambiente jurídico-legal favorável ao desenvolvimento de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, sem conceder-lhes incentivos fiscais de alguma forma? As ONGs envolvidas neste processo questionavam que tipo de *empowerment* seria este que só traz regulamentações e deveres? Para elas, ao mesmo tempo que o Estado pretende incentivar o relacionamento com este tipo de organização, deveria também propiciar benefícios, como por exemplo, aliviar a pesada carga tributária que incide sobre este tipo de organização.

⁹ A lista com os nomes dos interlocutores que participaram da 6ª Rodada de Interlocação Política está no Anexo 6.

Já os outros dois grupos, o responsável pelo problema da identidade civil das ONGs e o encarregado de definir um instrumento que disciplinasse o repasse de recursos do Estado para as ONGs, caminharam e ambos apresentaram projetos de lei distintos propondo soluções para estas questões. O primeiro grupo, com o intuito de resolver o problema da identidade civil das ONGs, apresentou a idéia da “organização da sociedade civil de interesse público” e os requisitos e critérios para identificá-las dessa forma. E o segundo grupo, propôs o “termo de parceria” como instrumento capaz de resolver o problema de repasse de recursos. A Casa Civil, então houve por bem juntar estas duas propostas em um único projeto de lei, e, finalmente, em 1998, o Poder Executivo enviava ao Congresso o PL 4690/1998.

2.4 O PL 4690/1998 e sua tramitação no Congresso Nacional

Ao chegar na Câmara dos Deputados, o projeto foi encaminhado a três Comissões: Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público, Comissão da Seguridade Social e Família e, Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Na Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), em 20/10/1998, foi designado como relator do projeto o deputado Milton Mendes (PT/SC). A partir de então, a Assessoria Técnica do Partido dos Trabalhadores, junto com a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, começou a analisar o projeto, com o intuito de subsidiar o relator das informações técnicas necessárias. Pelo fato de o projeto ser do Poder Executivo, e tratar da regulamentação de repasse de recursos a organizações de Direito Privado, a oposição¹⁰, a princípio, se posicionou de forma contrária à iniciativa, utilizando o discurso de que tal proposta “significaria mais um instrumento neoliberal para terceirizar o serviço público”. Como foi visto no Capítulo 1, existe uma literatura que justifica esse tipo de discurso, usando principalmente a questão do financiamento externo para caracterizar as ONGs como braços de grandes potências mundiais que estariam desafiando a soberania nacional.

¹⁰ Por “oposição” na época entenda-se partidos como o PT, PCdoB e PDT.

Entrevistas realizadas com assessores técnicos do PT¹¹, responsáveis pela análise de tal projeto, revelaram uma postura bastante crítica em relação ao projeto, consubstanciada nos seguintes argumentos: “O Estado está passando para organizações privadas, recursos públicos para que estas realizem atividades essencialmente públicas, que o próprio Estado deveria realizar e de forma bem mais barata, inclusive. (...) Este projeto foi mais um passo da chamada Reforma do Estado. (...)”.

Algumas audiências públicas foram realizadas, onde representantes de ONGs, como Silvio Sant’ana e Humberto Mafra, bem como o representante do Conselho da Comunidade Solidária, Augusto de Franco, compareceram para defender o projeto de lei na sua integralidade, não aceitando modificações em seu texto. O deputado Milton Mendes (PT/SC), com sua assessoria, começou a trabalhar na redação de um substitutivo, de modo a tornar as regras do termo de parceria um pouco mais rígidas e transparentes. Os representantes de ONGs e da Comunidade Solidária, tiveram que negociar e acabaram concordando que tais inovações não prejudicariam a finalidade do projeto. No quadro comparativo, que se encontra no anexo 7 dessa dissertação, é possível verificar as principais modificações (destaques em vermelho) entre o texto original, do Poder Executivo, e o substitutivo do PT.

Dentre as alterações presentes no substitutivo, observa-se a intenção do legislador de tornar mais transparente o processo de repasse de recursos. O Ministério Público, por exemplo, é inserido no substitutivo como um dos órgãos responsáveis pela fiscalização das atividades das Oscips (vide *caput* dos artigos 7º, 8º e 12 da Lei 9.790/1999). A prestação de contas das Oscips também ficou um pouco mais rígida, tornando-se obrigatória a apresentação pela Oscip de certidões negativas de débito perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a qualquer cidadão interessado, ao fim de cada exercício fiscal (vide artigo 4º da Lei 9.790/1999). A preocupação com o controle social também é outra tônica do substitutivo cujo artigo 10 estabelece que deverá ser publicada na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Oscip, extrato do termo de parceria e

¹¹ Entrevista com Alberto Moreira e Carlos Freitas, da Assessoria Técnica do PT, realizada em 19/4/2000, Brasília, DF.

demonstrativo da sua execução física e financeira. Enfim, as alterações que foram apresentadas neste substitutivo, não alteraram o mérito do projeto original, apenas o aperfeiçoaram seguindo os princípios de controle social e transparência nas atividades públicas.

Durante este processo de negociação, foram constantes as trocas de telefonemas, mensagens eletrônicas e visitas entre o deputado Milton Mendes (PT/SC), relator do projeto, a Assessoria Técnica do PT, e representantes de ONGs, pressionando o relator para que mantivesse o texto original. No entanto, de acordo com os depoimentos dos membros da assessoria do PT envolvidos neste processo, grande parte dessas pessoas que procuraram influenciar o processo de alguma forma, tinha pouca noção do que de fato tratava o projeto. A maior parte simplesmente repassava e-mails e sugestões recebidos de entidades como a Abong, a Fundação Esquel, ou de Humberto Mafra, membro da Coordenação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

Em janeiro de 1999, foi apresentado requerimento de urgência para a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados. Tal requerimento foi aprovado somente em 24 de fevereiro de 1999, quando já havia se iniciado uma nova Legislatura.

Já em 3 de março de 1999, o projeto foi a Plenário, e o então deputado Marcelo Déda (PT/SE), foi designado relator em substituição à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público - CTASP. Déda concluiu pela aprovação do projeto na forma do substitutivo que apresentou, resultado da negociação coordenada pelo deputado Milton Mendes. Os outros dois relatores designados – deputados Roberto Jefferson (PTB/RJ) e Jutahy Jr. (PSDB/BA) –, das outras duas Comissões (CSSF e CCJR), aprovaram o projeto na forma do substitutivo apresentado pelo relator Marcelo Déda. O projeto foi então, aprovado em Plenário e no dia 8 de março foi remetido à Casa Revisora, o Senado Federal.

A tramitação do projeto no Senado Federal foi comparativamente muito mais rápida, pois todas as negociações já haviam sido fechadas na Câmara, com um acordo acertado pela sua aprovação sem alteração no texto. Logo que o texto chegou ao

Senado, foi aprovado requerimento para sua tramitação em regime de urgência. Já no dia 11 de março o projeto foi incluso na Ordem do Dia do Plenário, recebendo parecer favorável do senador Edison Lobão (PFL/MA) (em substituição a Comissão de Constituição e Justiça). Aprovado em Plenário, o projeto foi encaminhado à sanção presidencial em 12 de março de 1999, e no dia 24 foi promulgado como a lei 9.790/1999.

CAPÍTULO 3 - A LEI 9.790/1999

3.1 Prejudicados e Beneficiados

O fato de a proposição ter tido uma tramitação acelerada no Congresso, permite facilmente concluir que não só houve consenso, mas que o projeto de lei também não prejudicava nenhum setor específico da sociedade. Tal hipótese foi confirmada em vários depoimentos colhidos, de representantes de ONGs envolvidas diretamente ou não no processo de um novo marco legal para o Terceiro Setor. Em todas as entrevistas realizadas para a presente pesquisa, obteve-se praticamente a mesma resposta para a pergunta: “Quem seriam os prejudicados com esta nova legislação?”, ou seja, que não há prejudicados. Há um consenso de que a lei não veio para prejudicar ninguém, principalmente porque ela não elimina o marco legal anterior, ou seja, os títulos de utilidade pública, filantropia e assistência social, dos quais se beneficiam as grandes ONGs.

Vale destacar que a literatura sobre grupos de interesse no Brasil (Aragão, 1994) ressalta a importância de se identificar previamente potenciais aliados e adversários a determinada proposição legislativa que se pretenda defender. No caso da identificação de adversários, isto torna-se crucial pois é daí que pode surgir grave resistência que torne lenta e complicada a tramitação legislativa da proposição. No caso do projeto das Oscips, como não havia adversários à proposta, não houve resistência ao texto e o trabalho eficiente do grupo de ONGs interessadas na aprovação da matéria, acabou resultando em sucesso ao aprovarem o projeto num curto espaço de tempo.

Além disso, o fato dessa proposição legislativa ter como autor o poder Executivo, também faz diferença em relação ao ritmo de sua tramitação. Sobre isso, Murillo de Aragão (1994) afirma que “ter o apoio ou pelo menos não contar com a oposição do poder Executivo na tramitação de proposta ou no encaminhamento de matéria é fundamental para a defesa de interesse perante o Congresso.”

Assim, como tampouco a proposição entrou em questões polêmicas como isenções fiscais e tributárias, bem como legislação trabalhista e previdenciária, foi fácil para o governo assumir a defesa de sua promulgação em lei.

Como toda legislação que concede títulos, a lei que reconhece as Oscips, também exige uma certa burocracia para este processo, e quanto a isso, foram feitas críticas por algumas ONGs, como o *Instituto Sociedade, População e Natureza*. No entanto, a documentação exigida é mais simplificada do que a exigida para a concessão de qualquer outro título tais como de utilidade pública, filantropia e assistência social. Na concessão desses títulos a discricionariedade é o fator preponderante, enquanto que no reconhecimento de uma Oscip, se a documentação estiver completa, a concessão é automática. Caso haja o indeferimento pela Secretaria Nacional de Justiça¹² esta deverá apontar qual das irregularidades estabelecidas na Lei, ensejou a denegação do pedido. Enfim, a lei propicia um processo bem mais transparente.

3.2 A regulamentação

A lei 9.790/1999 foi regulamentada pelo decreto 3.100/1999 e pela portaria do Ministério da Justiça nº 361/1999. Para elaborar esta regulamentação não foram convidados tantos representantes da sociedade civil organizada como foram para a discussão inicial do projeto de lei que daria origem a Lei das Oscips. A regulamentação ficou a cargo da Casa Civil, do Conselho da Comunidade Solidária, representado pelo conselheiro Augusto de Franco e representantes do Ministério da Justiça. Mas havia também, a presença de um ator fundamental neste processo: Silvio Sant’ana, da fundação Esquel que participou, inclusive da redação do decreto 3.100/1999.

Segundo Silvio Sant’ana,

“podia-se contar nos dedos de uma mão o número de pessoas envolvidas nesta última fase, de regulamentação da Lei das Oscips (...). E isto se deu devido ao fato de que durante o processo de discussão organizado pela Comunidade Solidária, em 1998, e principalmente, durante a tramitação do projeto no Congresso, foram feitos vários

¹² Órgão do Ministério da Justiça responsável pelo indeferimento da qualificação como Oscip. Vide Portaria do Ministério da Justiça nº 361 de 27/07/1999 – Anexo 6.

acordos para aprovação do projeto desde que certos dispositivos ficassem presentes na regulamentação. E uma coisa que aprendi nesta história toda é que em política os acordos se respeitam(...)”¹³

Assim, a redação do decreto e da portaria foi feita simultaneamente por um mesmo grupo, seletivo, de pessoas. No decreto, podem ser encontrados os seguintes dispositivos, dentre outros que tratam: a) da documentação a ser apresentada para o pedido de qualificação como Oscip; b) da fundamentação pelo Ministério da Justiça quando do indeferimento de um pedido de qualificação; c) do direito de qualquer cidadão ser parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação como Oscip; d) da documentação necessária para formar o termo de parceria, bem como da avaliação deste termo por uma comissão formada especificamente para este fim.

Mas um aspecto curioso do decreto 3.100/1999 está presente no artigo 23 que estabelece que a escolha da Oscip, para a celebração de termo de parceria, “**poderá** ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro” (grifo meu). Essa redação deixa margem para que o órgão não realize o concurso, e este instrumento apareceu no decreto justamente pela intenção de se dar transparência ao processo de celebração do termo de parceria. A simples inclusão do verbo “poderá” ao invés de “deverá” pode inviabilizar a vontade do legislador de moralizar o instrumento de repasse de recursos públicos a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, no caso as Oscips, criando uma brecha para que se firmem relações clientelistas.

Na portaria estão os dispositivos que disciplinam os procedimentos para apresentação do pedido de qualificação como Oscip no Ministério da Justiça; e também o dispositivo que determina que é a Secretaria Nacional de Justiça que tem a competência para indeferir o pedido, fundamentadamente, num prazo de 30 dias.

¹³ Entrevista realizada com o Sr. Silvio Sant’ana, na Fundação Esquel em 24/03/2000.

No próximo capítulo será possível constatar que esta regulamentação, feita imediatamente após a promulgação da lei, precisou de aperfeiçoamentos anos depois a fim de tornar mais eficaz sua implementação.

3.3 Aperfeiçoamentos posteriores na regulamentação da Lei

Após sete anos de vigência da lei das Oscips o Ministério da Justiça adaptou sua estrutura administrativa para dar conta da análise das solicitações de qualificações de entidades como Oscips.

Atualmente, o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação - DJCTQ (dentro da Secretaria Nacional de Justiça - SNJ) é o responsável por instruir e qualificar as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Oscips. Ao longo desses anos, conforme as solicitações de título de Oscip foram se avolumando, o Ministério da Justiça também aperfeiçoou a norma infralegal para resolver entraves burocráticos detectados no processo de análise para concessão do título.

Como exemplo disto, pode-se citar duas Portarias do Ministério publicadas recentemente:

- Portaria n.º 30, de 20 de junho de 2005: que determina o aproveitamento de documentos em novo pedido de qualificação como Oscip feito por entidade que teve pedido anterior indeferido.
- Portaria n.º 31, de 20 de junho de 2005: em que a Secretaria Nacional de Justiça delega ao diretor do DJCTQ a competência para deferir as solicitações de qualificação como Oscip (sendo que o indeferimento desta solicitação permanece como competência da SNJ).

Além disso, no ano de 2005, o Ministério organizou grupo de trabalho interministerial para analisar e procurar esclarecer aspectos aparentemente controversos na aplicação da legislação referente ao procedimento de qualificação de Oscips. Considerando o número expressivo de indeferimentos de pedidos de qualificação, bem como a totalidade das reclamações decorrentes, o DJCTQ deteve-se na verificação das

causalidades. Procedeu-se, num primeiro momento, à apuração das justificativas que motivaram os atos administrativos de indeferimento. Verificou-se que constituíam justificativas e, portanto, causas de indeferimento as seguintes¹⁴:

- Ausência de apresentação do balanço patrimonial ou demonstração do resultado do exercício da entidade;
- Ausência de apresentação de Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ) ou termo de compromisso pela entidade;
- Participação de servidor público na diretoria da entidade;
- Prestação onerosa de serviços de educação ou saúde;
- Ausência de cláusulas estatutárias obrigatórias.

Depois de identificadas e sistematizadas em documento próprio, o Departamento submeteu as causalidades apontadas acima à consideração de todos os cidadãos e entidades que demonstraram (por manifestações escritas encaminhadas ao Ministério da Justiça) interesse no procedimento de qualificação. Outrossim, o mencionado documento foi apresentado aos Ministérios representados no Grupo de Trabalho Interministerial do Terceiro Setor, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, e a membros do Ministério Público da União.

Recebidas e organizadas as contribuições obtidas na consulta a agentes públicos e privados, o DJCTQ fixou interpretação sobre as questões mais polêmicas. Com isto, o Departamento tem se dedicado a divulgar tais interpretações e explicações em sítio na internet e em cartilhas, a fim de diminuir o grande número de indeferimentos na outorga de qualificação como Oscip. Dentre essas questões, destacam-se a seguir as seguintes interpretações fixadas pelo DJCTQ e divulgadas aos interessados.

Sobre a possibilidade de diligência no procedimento de qualificação:

Para evitar indeferimentos por falta de documentação ou por incorreção de determinadas cláusulas estatutárias, que conforme a lei nº 9.790/1999 são obrigatórias, o Departamento permite a dilação do prazo estipulado em lei por necessidade de

¹⁴ Informações coletadas na Cartilha do Ministério da Justiça sobre Oscips.

diligência. Tal procedimento apresenta-se como solução menos burocrática, pois ao invés das entidades indeferidas entrarem com novo requerimento, será necessária apenas a juntada aos autos de novos documentos não mais eivados de erros ou inadequações. Da data de recebimento da solicitação de entidade interessada na qualificação como Oscip, o Ministério da Justiça terá 30 dias para decidir, deferindo ou indeferindo o pedido. Se nesse período se fizer necessária diligência, haverá interrupção do prazo, que voltará a correr a partir da resposta do interessado. Não havendo resposta no prazo estipulado, o pedido será indeferido. Dessa forma, quando não houver necessidade de diligência, a decisão de deferimento ou indeferimento da qualificação como Oscip será tomada em no máximo 30 dias da data do pedido. Caso a diligência seja necessária, o pedido será decidido em 30 dias da resposta do interessado.

Ausência de apresentação de balanço patrimonial ou demonstração do resultado do exercício da entidade:

O art. 5º, inciso III, da lei nº 9.790/1999, que institui a qualificação das Oscips, dispõe que os pedidos de qualificação devem ser instruídos com o balanço patrimonial e a demonstração do resultado do exercício da entidade. Tais documentos devem ser preparados segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade e assinados por contador devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade (CRC) respectivo.

O balanço patrimonial é a demonstração contábil que apresenta o patrimônio total da entidade em determinada data, dividido em ativo, passivo e patrimônio líquido. Se a entidade for recém criada e não tiver encerrado seu exercício social, o balanço deve conter, pelo menos, o patrimônio social da entidade, que indica a origem dos recursos iniciais, como quotas e doações, ainda que não integralizadas no ato de constituição.

A demonstração do resultado do exercício (DRE) é a demonstração contábil que confronta as despesas e as receitas da entidade, de modo a apurar qual o resultado líquido do período. Se a entidade for recém criada e não tiver encerrado seu exercício social, a DRE poderá ser substituída por um balanço atualizado, no qual devem constar detalhadamente as receitas e despesas efetuadas (como o registro dos atos constitutivos e atas de posse, despesas cartorárias, etc.).

Ausência de apresentação da Declaração de Informações Econômico-fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ) ou termo de compromisso pela entidade:

O art. 5º, inciso IV, da lei nº 9.790/1999 indica que a entidade deve instruir o pedido de qualificação com a "declaração de isenção do imposto de renda". Tal dispositivo refere-se, na realidade, à chamada Declaração de Informações Econômico-fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), cuja apresentação é obrigatória mesmo para as entidades imunes ou isentas de tributos e contribuições federais. Como tal declaração é sempre relativa ao exercício do ano anterior, admite-se que as entidades que ainda não houverem completado seu primeiro exercício apresentem, em seu lugar, um termo de compromisso. Nesse termo, o presidente ou responsável legal da entidade se compromete a remeter cópia da aludida declaração assim que a entidade complete seu primeiro exercício fiscal, sob pena de perda da qualificação como Oscip.

Participação de servidor público na diretoria da entidade:

Outro ponto que estava ensejando indeferimentos dos pedidos de qualificação era o da participação de servidores públicos nos cargos de diretoria da entidade. O DJCTQ entendeu que uma posterior alteração na lei das Oscips, ocorrida por meio de uma medida provisória em 2002, poderia estar causando interpretação equivocada neste tema, e portanto, achou por bem esclarecer melhor esta questão aos interessados.

A lei 9.790/1999 teve dispositivo incluído (parágrafo único do artigo 4º) pela medida provisória nº 37/2002, para permitir a participação de servidores públicos na diretoria da entidade. Entretanto, a redação final desta MP (transformada na lei nº 10.359/2002) acabou por suprimir tal possibilidade, permitindo apenas a participação de servidor na composição de conselho da Oscip (vedada a percepção de qualquer remuneração). Com esta alteração, a lei das Oscips passou estar em convergência com o previsto no art. 117, X, da lei nº 8.112/1990 que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, dispondo:

“Lei 8.112/1990:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

(...)

X - participar de gerência ou administração de empresa privada, sociedade civil, salvo a participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação do capital social, sendo-lhe vedado exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;” (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001).

“Lei nº 9.790/1999:

Art. 4º (...)

(...)

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título.”(Redação dada pela lei nº 10.539, de 23/9/2002).

Assim, é vedada a participação de servidores públicos em cargos de gerência ou administração das entidades, ressalvados os conselhos, que por sua natureza, são eventuais. A proibição prevalece ainda quando a entidade adote nomenclatura diversa para sua diretoria ("Conselho de Administração", "Conselho Diretor" etc.), pois o que interessa é a natureza executiva dos cargos ocupados por servidores, e não a denominação adotada.

Prestação onerosa de serviços de educação ou saúde:

A legislação que rege a qualificação como Oscip preceitua que a entidade que tenha, dentre as suas finalidades, a prestação de serviços de educação ou de saúde, deve prestá-los de forma gratuita e com recursos próprios, sem condicionar tal prestação ao recebimento de doação, contrapartida ou qualquer outro equivalente. Embora a legislação seja bastante clara neste ponto, como pode-se constatar nos dispositivos legais destacados abaixo, tem sido expressiva quantidade de entidades que apesar de não se enquadrarem nesta regra, tem pleiteado o título de Oscip.

“Lei nº 9.790/99

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

(...)

III - **promoção gratuita da educação**, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - **promoção gratuita da saúde**, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;” (Grifos do autor).

“Decreto nº 3.100/1999

Art. 6º Para fins do art. 3º da Lei nº 9.790, de 1999, entende-se:

I - como Assistência Social, o desenvolvimento das atividades previstas no art. 3º da Lei Orgânica da Assistência Social;

II - por promoção gratuita da saúde e educação, a prestação destes serviços realizada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mediante **financiamento com seus próprios recursos**.

§ 1º Não são considerados recursos próprios aqueles gerados pela cobrança de serviços de qualquer pessoa física ou jurídica, ou obtidos em virtude de repasse ou arrecadação compulsória.

§ 2º **O condicionamento da prestação de serviço ao recebimento de doação, contrapartida ou equivalente não pode ser considerado como promoção gratuita do serviço.**” (Grifos do autor).

Assim, fica claro que a Oscip que objetiva prestar serviços de educação, deve comprometer-se a prestá-los de forma gratuita, sob pena do indeferimento ou da perda, conforme o caso, de sua qualificação. Para que não haja dúvidas quanto a este comprometimento, o DJCTQ recomenda que a entidade prestadora de serviços de educação ou saúde, faça constar expressamente em seu estatuto que tais atividades serão prestadas com recursos próprios e de forma inteiramente gratuita para seus beneficiários.

Outros problemas causas de indeferimento:

Nesse tópico foram concentrados diversos fatores que levavam aos indeferimentos relacionados ao descumprimento de exigências legais. Quanto a isto, o DJCTQ houve por bem esclarecer e lembrar aos interessados algumas regras básicas para solicitação do título de Oscip, tais como: a) todas as cópias dos documentos apresentados devem ser autenticadas, por força do art. 5º da lei nº 9.790/1999, e b) o estatuto apresentado para qualificação da entidade deve estar atualizado e com todas as alterações devidamente averbadas.

Além disso, quanto à remuneração dos diretores, o Departamento passou a ressaltar a importância de que o estatuto contenha dispositivo expresso sobre a possibilidade de tal remuneração, que poderá adotar uma de duas opções: a) não remunerar os diretores; ou b) remunerar os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação.

Por fim, abaixo está relacionado o atual quadro da legislação referente às Oscips, valendo destacar ainda que o Ministério da Justiça, recomenda aos interessados a leitura atenta da Cartilha sobre Oscips com todas as orientações descritas acima e ainda explicações sobre como preencher a ficha de requerimento do título de Oscip.

- Lei n.º 9.790, 23 de março de 1999: dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Oscip, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências.
- Decreto n.º 3.100, 30 de julho de 1999: regulamenta a lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Oscip.
- Portaria MJ n.º 361, 27 de julho de 1999: dispõe sobre o procedimento de qualificação como Oscip junto ao Ministério da Justiça.
- Portaria n.º 30, de 20 de junho de 2005: determina aproveitamento de documentos em novos pedidos de qualificação como Oscip feitos por

entidade que teve um pedido anterior indeferido. Publicada no Diário Oficial em 23/06/05

- Portaria n.º 31, de 20 de junho de 2005: delega competência ao diretor do DJCTQ para opinar nos processos de utilidade pública e Oscips nos casos de deferimento das qualificações. Publicada em 24/06/05.

3.4 Retrato do total de títulos de Oscip concedidos

Atualmente tem-se 3810¹⁵ títulos de Oscips concedidos a entidades localizadas em todos os 27 estados da federação, na proporção abaixo identificada.

Tabela 3
Quantidade de Oscips registradas por Estado da Federação e Região

Região	Estados	Quantidade de Oscips registradas	Total por Região
Norte	AC	23	181
	AM	25	
	AP	13	
	PA	48	
	RO	46	
	RR	9	
	TO	17	
Nordeste	AL	26	578
	BA	145	
	CE	130	
	MA	31	
	PB	45	
	PE	104	
	PI	13	
	RN	42	
SE	42		
Centro-Oeste	GO	102	479
	DF	298	
	MS	48	
	MT	31	
Sudeste	ES	181	1836
	MG	278	
	RJ	289	
	SP	1088	
Sul	PR	405	736
	RS	172	
	SC	159	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Justiça.

Todas essas Oscips também estão classificadas de acordo com sua finalidade. Esta identificação é feita pela própria entidade no ato de solicitação do registro como Oscip. As finalidades mais presentes nas Oscips cadastradas são as seguintes: Assistencial (1414 Oscips); Ambiental (556); Cultural (288); Pesquisas (287); Saúde (212) e Educacional (199).

¹⁵ Dados coletados em julho de 2006 no Ministério da Justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos objetivos iniciais dessa dissertação era o de revelar os principais motivos que levaram Poder Executivo a propor uma nova legislação para as organizações sociais sem fins lucrativos no Brasil. Para se entender a motivação e o papel do Estado brasileiro na formulação da lei das Oscips, foi preciso buscar nas teorias do corporativismo e do associativismo, argumentos que esclarecessem:

a) o Estado como elemento fundamental para a compreensão do comportamento e funcionamento de organizações de interesse no Brasil;

b) a intensificação das iniciativas associativistas e de formação de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos no período de redemocratização brasileira ocorrido na década de 80.

O estudo de caso da lei das Oscips e o papel do Estado na formulação desta política converge para a abordagem corporativista onde o Estado aparece como força interferente na intermediação de interesses. Nesta abordagem, vê-se que o *status* público, positivo ou negativo, atribuído via incentivos ou sanções, estimula ou cerceia interlocutores, voltando-se para a estratégia final de redução do conflito global da sociedade, ou fragmentação deste ao longo da sociedade. O *status* público atribuído às organizações de interesses pode ser considerado um item crucial na intermediação de interesses na sociedade. Assinala Offe que "a forma e o conteúdo concretos da representação de interesses organizada é sempre um resultado do interesse, mais a oportunidade, mais o status institucional".

Para complementar o marco teórico também foi utilizada literatura referente à Reforma do Estado, implementada na década de 90 no Brasil. Deste outras questões, essa reforma apresentou a necessidade de o Estado se relacionar com as organizações da sociedade civil, reconhecendo nelas características de capilaridade e agilidade que poderiam ser úteis ao Estado na prestação de serviços públicos ou na realização de projetos de parceria.

Cabe lembrar ainda que também a literatura a respeito de estímulo ao desenvolvimento de capital social (Cohen e Rogers, 1992), bem como de *empowerment* (Friedmann, 1992) de organizações da sociedade civil com vistas a um exercício mais eficiente da cidadania, foram úteis na análise de caso da lei das Oscips, pois são abordagens convergentes com o que vimos sobre a Reforma de Estado no Brasil. No processo de formulação dessa lei foi possível constatar um certo consenso, especialmente por parte de agentes estatais coordenadores da formulação da política, de que ao transferir algumas atividades públicas para organizações privadas se estaria estimulando o desenvolvimento do “capital social”, ou seja, criando oportunidades para que a sociedade se organizasse e trabalhasse junto com o Estado numa relação de parceria eficaz e responsável.

Já que o capital social pode ser criado e transformado na medida em que o ambiente institucional e o balanço de poder também mudam (Cohen e Rogers, 1992), o trabalho de atores estatais pode ser a força transformadora que ajuda a promover o crescimento do associativismo e a torná-lo perene. De acordo com Rebecca Abers (1998), as instituições estatais podem induzir o ativismo cívico e aqui está se falando de *empowerment* induzido pelo Estado, ou seja, o fomento e apoio às organizações da sociedade civil, para que adquiram poder que permita aumentar a eficácia do exercício de sua cidadania.

Assim como Friedmann (1992) reconheceu que o Estado é um agente externo fundamental para projetos de desenvolvimento baseados na organização comunitária, essa dissertação procurou evidenciar que um dos motivos que levaram ao surgimento desta nova lei foi justamente essa vontade estatal de reconhecer, organizar e trabalhar em conjunto com essas organizações da sociedade civil. Assim, a lei 9.790/1999 foi a forma encontrada pelo Estado de estimular este capital social.

Além da motivação apontada acima para elaboração da lei das Oscips, nas entrevistas realizadas, foram encontradas outras razões mais específicas para justificar o conteúdo da legislação. A primeira foi a necessidade de classificar e qualificar organizações do Terceiro Setor por meio de critérios simplificados e transparentes, que orientassem a definição de parceiros e a concessão de incentivos governamentais. A

segunda razão foi a necessidade de se estabelecer mecanismos de responsabilização da organização sem fins lucrativos que trabalha com recursos de origem estatal destinados a fins públicos. Por fim, a necessidade de criar um instrumento que regulasse o repasse recursos públicos para as organizações sem fins lucrativos, permitindo a negociação de objetivos e metas entre as partes e o monitoramento e avaliação dos projetos.

Assim, a lei das Oscips representou o reconhecimento pelo Estado da importância de um determinado segmento do Terceiro Setor. Foi preciso identificar claramente na Lei a quem ela estava se referindo dentro do oceano de organizações da sociedade civil que estão compreendidas dentro do conceito de Terceiro Setor. A lei 9.790/1999, ao definir o que é uma Oscip deixou de fora, por exemplo, os sindicatos, associações de classe, instituições religiosas, organizações partidárias, cooperativas e as fundações públicas. Dessa forma, a lei das Oscip foi tida por muitos interessados como um primeiro passo na reforma do marco legal de um determinado segmento do Terceiro Setor, mas não de todo ele.

O Estado brasileiro, por meio do Conselho da Comunidade Solidária, tomou a iniciativa de organizar a discussão sobre o novo marco legal do Terceiro Setor, em 1997, e de redigir o projeto de lei encaminhando a proposta das Oscip e do termo de parceria, em 1998, para o Congresso Nacional. A discussão organizada pela Comunidade Solidária, contou com a presença de poucos representantes da heterogeneidade de organizações que compõem Terceiro Setor. Isto já sinalizava qual o segmento, que seria tratado nesta reforma do marco legal. Assim, ficou claramente caracterizada a intenção do Estado de institucionalizar uma estreita relação com um determinado tipo de organização do Terceiro Setor, identificada, agora, como Oscip.

Em praticamente todas as entrevistas realizadas para este trabalho, houve um consenso de que a Lei das Oscips representava um primeiro passo para um novo marco legal do Terceiro Setor. Setor este, que como visto no Capítulo 2, é de difícil conceituação e conseqüentemente identificação. Assim, devido principalmente a esta grande preocupação com a identificação, é que se deu este primeiro passo neste sentido. Provavelmente, ainda veremos num futuro próximo, outras propostas de leis para resolver problemas como o da necessidade de incentivos fiscais e tributários para as

organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, e no sentido de minimizar o problema dos pesados encargos trabalhistas e previdenciários que ficaram de fora nesta primeira etapa.

Finalmente, uma outra questão que se apresenta para estudo futuro seria a realização de análise do relacionamento Estado-Oscip que revelasse até que ponto esta relação implica numa diminuição da autonomia deste tipo de organização. Para tanto, seriam necessários estudos de caso, com entrevistas a várias Oscips que já tivessem firmado um ou mais termos de parceria com o Estado, onde se pudesse analisar as atividades, propostas e discurso de entidades antes e depois de se tornarem uma Oscip. Tal estudo poderia indicar se estas entidades, após desenvolverem projetos em parceria com o Estado, alteram suas agendas de propostas e interesses para se adequar aos objetivos do Estado, ou o inverso ocorre, o Estado passa a absorver itens e interesses que constituem a agenda dessas organizações.

BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca. *Do Clientelismo à Cooperação: Governos Locais, Políticas Participativas e Organização da Sociedade Civil em Porto Alegre*. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, UFRJ, 1998.

ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional*. São Paulo, Maltese, 1994.

AVRITZER, Leonardo. *O Novo Associativismo Latino Americano e suas Formas de Publicização: Propostas para um Desenho Institucional*. DCP, UFMG, Mimeo, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*; editora 34; São Paulo; 1996.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. *Identidade do Terceiro Setor e sua Relação com o Estado: Agenda para a Reforma Legal*. Rio de Janeiro, FGV, Mimeo, 1998.

BULOW, Marisa von e ABERS, Rebecca. *Civic Associations and the State in Brazil: Some Recent Changes in the Legal Framework and na Agenda for Research*. Texto apresentado no “2000 Meeting of the Latin American Studies Association”. Miami, 2000.

COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro Setor*. São Paulo, SENAC, 2000.

CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Marco Legal do Terceiro Setor*. Cadernos Comunidade Solidária; nº 5; Brasília/DF; IPEA, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. Resenha crítica sobre *Gramsci e a Sociedade Civil*. Mimeo, 1999.

CUNHA, Gabriela. *Economia Solidária e Políticas Públicas – reflexões a partir do caso do programa Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo; USP; 2002

DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular: Movimentos Sociais e Participação no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995.

ERICKSON, K. P. *Sindicalismo no Processo Político do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém Público – O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

FERRAREZI, Elisabete. *Estado e Setor Público não Estatal: Perspectivas para a Gestão de Novas Políticas Sociais*. Texto apresentado no Segundo Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Venezuela, Mimeo, 1997.

_____. *A Mudança do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil*. Texto apresentado no Segundo Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Venezuela, Mimeo, 1997.

_____. *Organização da sociedade civil de interesse público – Oscip: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília, Comunidade Solidária, 2001.

FREITAS, Carlos Eduardo Soares de. *Organização da sociedade Civil de Interesse Público e Organização Não Governamental: Sinônimos?*. Mimeo, maio de 1999.

FRIEDMANN, John. *Empowerment: the politics of alternative development*. Boston: Blackwell, 1992.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais – Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. Loyola, 1995.

GRAU, Nuria Cunill. *A Rearticulação das Relações Estado-Sociedade: Em Busca de Novos Significados*. Revista do Serviço Público, ano 47, vol. 120, nº 1, jan/abr 1996.

KISIL, Marcos. “*Organização Social e Desenvolvimento Sustentável: Projetos de Base Comunitária*”. In IOSCHPE, Evelyn. *3º Setor – Desenvolvimento Social Sustentado*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997.

LANDIM, Leilah. *Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Cadernos do ISER. Rio de Janeiro, 1993.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro. Alfa Ômega, 1976.

MANSUR, Alexandre. *Ong's - O que elas querem?* Revista VEJA, ano 33, nº 24, 14/06/2000, pág 51.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. *Estado e Terceiro Setor: uma análise de duas iniciativas de aproximação*”. Mimeo, 1999.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Cadernos do MARE; 1995.

O'DONNELL, G.. *Sobre o corporativismo e a questão do Estado*. Cadernos do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 3: 1-53; 1976.

OFFE, C. *A atribuição de status público aos grupos de interesse*. In: *Capitalismo Desorganizado* (C. Offe, org.), pp. 223-268, São Paulo: Brasiliense, 1989^a.

_____. *A democracia contra o Estado do Bem Estar*. In: *Capitalismo Desorganizado* (C. Offe, org.), pp. 269-317, São Paulo: Brasiliense, 1989^b.

OTTMANN, Götz. *Movimentos Sociais Urbanos e Democracia no Brasil – uma abordagem cognitiva*. Novos Estudos, CEBRAP, nº 41, págs. 186-207, março de 1995.

PANITCH, Leo. *Os sindicatos e o Estado no capitalismo avançado*. Revista de Cultura e Política, 5/6: 81-104, 1981.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia – a Experiência da Itália Moderna*. Editora FGV, São Paulo, 1996.

REGINI, Marino. *I Dilemmi del Sindacato. Conflictto e Partecipazione negli anni Settanta e Ottanta*. Bologna, Il Mulino, 1986.

SAIZ, Juan Manuel Ramirez. *El Associtivismo Político en México – El Caso de “Alianza Cívica”*. DESMOS, Universidade de Guadalajara, México, MIMEO, 1998.

SALAMON, Lester e ANHEIER, Helmut. *In Search of the non-profit Sector – I: The Questiona of Definitions*. In *Voluntas* 3/2, Manchester, Manchester University Press, 1993.

SALAMON, Lester. *A Emergência do Terceiro Setor – uma Revolução Associativa Global*. Revista de Administração, São Paulo, v. 33, nº 1, págs. 5 à 11, jan/mar 1998.

SALIBA, Cunha Flávio. *Movimentos Sociais Urbanos e a Redemocratização – a experiência do movimento favelado de Belo Horizonte*. Novos Estudos CEBRAP, nº 35, págs. 133-143, março 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. Texto apresentado no Seminário Internacional “Sociedade e Reforma do Estado”, promovido pelo Conselho de Reforma do Estado. Brasil. Mimeo, 1998.

SCHMITTER, Phillippe C. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971.

_____. *Still the century of corporatism?*. *Review of Politics*, 36: 85-131; 1974.

SCHWARTZMAN, S. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SMULOVITZ, Catalina. *La Investigación sobre El Tercer Sector: EL Sur También Existe*. Texto apresentado na 2ª Conferência Internacional da Internacional Society for Third Sector Research. México, julho de 1996.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. São Paulo, EDUSP, 1977.

THOMPSON, Andrés A.. *Do Compromisso à Eficiência? Os Caminhos do Terceiro Setor na América Latina*. In IOSCHPE, Evelyn. *3º Setor – Desenvolvimento Social Sustentado*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997.

VIANNA, L. W. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

VIANNA, Oliveira. *Ensaio Inéditos*. Campinas, Editora da Unicamp, 1991.

WALLERSTEIN, M. *A centralização sindical e dependências face ao comércio: as origens do corporativismo democrático*. *Dados/Revista de Ciências Sociais/IUPERJ*, 32: 42-73, 1989.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo da Política Brasileira*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1978.

LEGISLAÇÃO ANALISADA

LEI nº 9.790 de 23/3/1999, publicada no diário Oficial da União em 24/3/1999, páginas 1 à 3. Imprensa Nacional.

DECRETO nº 3.1000 de 30/6/1999, publicado no Diário Oficial da União em 1/7/1999, página 01. Imprensa Nacional.

PORTARIA nº 361 de 27/7/1999 do Ministério da Justiça, publicada no Diário Oficial da União em 29/7/1999. Imprensa Nacional.

ANEXO 1
RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

ENTREVISTADOS	INSTITUIÇÃO
Don Sawyer	Instituto Sociedade, População e Natureza – ISPN
Márcio Santilli	Instituto Socio-ambiental – ISA
Aurélio Vianna Jr.	Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc
Silvio Sant’ana	Fundação Esquel
Gilson Matos Moreira	Ágora – Cidadania e Segurança Alimentar
Augusto de Franco (Entrevistado pelas Prof ^{as} . Marisa von Bülow e Rebecca Abers)	Conselho da Comunidade Solidária
Carlos Freitas e Alberto Moreira	Assessoria Técnica do PT

ANEXO 2

LISTA DOS PARTICIPANTES DA 6ª RODADA DE INTERLOCUÇÃO POLÍTICA ORGANIZADA PELO CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Ministros de Estado

Secretários de Estado

Conselheiros do Conselho da Comunidade Solidária

Alexandre Fonseca – Representante do Rotary Club

Cesar Soares dos Reis – Presidente do Lar Fabiano de Cristo

Cesare de La Rocca – Diretor da Rede de Formadores das ong's na Área da Infância

Donald Sawyer – Coordenador do ISPN

Eduardo Luiz Barros Barbosa – Presidente da Federação Nacional das APAES

Evelyn Berg Ioschpe – Presidente do Gife

Fani Lerner – Presidente do Programa do Voluntariado Paranaense

Flávio Valente – Membro da Sec. Executiva do Fórum Nacional de Ação da Cidadania

Gilson de Assis Dayrell – Presidente do CNAS

Hamilton José Barreto de Faria – Coordenador do POLIS

Jorge Eduardo Saavedra Durão – Presidente da FASE

José Mindlin – Membro do Conselho da Fundação Vitae

Humberto Mafra – Membro da Coordenação do Fórum Brasileiro de ONGs e Mov. Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

Maria Helena Pereira – Vice-presidente Executiva da Parceiros Voluntários

Nara Costa Rodrigues – Presidente da Associação Nacional de Gerontologia

Mário Câmara de Oliveira – Presidente do Conselho Nacional de Governadores do Lions Club

Pastor Caio Fábio d'Araújo – Presidente da VINDE

Samyra Crespo – Secretária Adjunta do ISER

Sérgio Andrade de Carvalho – Diretor da Cruzada do Menor

Sílvio Caccia Brava – Presidente da Abong

Sílvio Sant'ana – Coordenador da Fundação Esquel Brasil

Zilda Arns – Coordenadora da Pastoral da Criança.

ANEXO 3
QUESTIONÁRIOS APLICADOS

I – QUESTIONÁRIO PRÉ-ESTRUTURADO PARA REPRESENTANTES DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS:

- 1- Havia uma real necessidade de mudança na legislação do Terceiro Setor?
- 2 – Quais eram os principais inconvenientes do Marco Legal anterior?
 - 2.1 – Leis como a 8.666/93 representavam de fato, um obstáculo à relação Estado-ONG?
- 3 – As ONGs foram convidadas a participar e opinar na “6ª Rodada do Conselho da Comunidade Solidária – Marco Legal do Terceiro Setor”?
 - 3.1 – Como foi a participação da ONG?
 - 3.2 – Como foram tomadas as decisões?
 - 3.3 – Como eram escolhidos os interlocutores?
 - 3.4 – No caso específico desta ONG, como o Sr. caracterizaria seu papel no processo de discussão do novo Marco Legal?
- 4- Como as ONGs influenciaram na tramitação do PL 4.690/1998?
- 5 – Houve alguma resistência no Congresso?
- 6 – Como o Sr. caracterizaria a atuação do Deputado Milton Mendes (PT/SC) como relator do projeto na Legislatura passada, e a atuação do Deputado Marcelo Déda (PT/SE) como relator do projeto nesta Legislatura?
- 7- As ONGs ficaram satisfeitas com a redação final da Lei 9.790/1999?
- 8 – E com o decreto 3.100/1999 e a portaria. 361/1999 do Min. da Justiça?
- 9 – As ONGs participaram da redação do decreto e da portaria?
- 10 – O Decreto 3.100/1999, no seu art. 23, afirma que a escolha da Oscip, para a celebração de termo de parceria, “**poderá** ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro”. Essa redação parece deixar margem para que o órgão não realize o concurso. Qual é a sua opinião? O concurso é de fato, a melhor forma de escolha das entidades parceiras.
- 11 - Quando a lei 9.790/1999 foi promulgada, o Sr. Augusto de Franco afirmou que “a partir desta iniciativa, o Estado estaria cada vez mais publicizado”. Na sua opinião, a lei

9.790/1999 de fato representa uma publicização do Estado, ou estaria mais próxima de uma tentativa de privatização de atividades públicas?

12 – Na sua opinião quem são os prejudicados e os beneficiados por esta nova legislação?

13 – Quais são as suas expectativas nesta etapa de implementação da lei das Oscips?

II – QUESTIONÁRIO PRÉ-ESTRUTURADO PARA OS ASSESSORES DO PT RESPONSÁVEIS PELA REDAÇÃO DO SUBSTITUTIVO APROVADO AO PL 4690/1998:

1 - Havia uma real necessidade de mudança na legislação do Terceiro Setor?

2 – Quais eram os principais inconvenientes do Marco Legal anterior?

2.1 – Leis como a 8.666/1993 representavam de fato, um obstáculo à relação Estado-ONG?

3- Como as ONGs influenciaram na tramitação do PL 4690/1998?

5 – Houve alguma resistência ao projeto no Congresso?

6 – Como o Sr. caracterizaria a atuação do deputado Milton Mendes (PT/SC) como relator do projeto na legislatura passada, e a atuação do deputado Marcelo Déda (PT/SE) como relator do projeto nesta legislatura?

7- O Sr. acha que as ONGs ficaram satisfeitas com a redação final da lei 9.790/1999?

8 – E com o decreto 3100/1999 e a portaria 361/1999 do Min. da Justiça?

9 – O Sr. acha que as ONGs participaram da redação do decreto e da portaria?

10 - O decreto 3.100/1999, no seu art. 23, afirma que a escolha da Oscip, para a celebração de termo de parceria, “**poderá** ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro”. Essa redação parece deixar margem para que o órgão não realize o concurso. Qual é a sua opinião? O concurso é de fato, a melhor forma de escolha das entidades parceiras.

11 - Quando a Lei 9790/99 foi promulgada, o Sr. Augusto de Franco afirmou que “a partir desta iniciativa, o Estado estaria cada vez mais publicizado”. Na sua opinião, a lei 9.790/1999 de fato representa uma publicização do Estado, ou estaria mais próxima de uma tentativa de privatização de atividades públicas?

12 – Na sua opinião quem são os prejudicados e os beneficiados por esta nova legislação?

13 – Quais são as suas expectativas nesta etapa de implementação da lei das Oscips?

ANEXO 4

LEI 9.790/1999

LEI No 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999.

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

I - as sociedades comerciais;

II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Art. 3o A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4o Atendido o disposto no art. 3o, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

I - estatuto registrado em cartório;

II - ata de eleição de sua atual diretoria;

III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;

IV - declaração de isenção do imposto de renda;

V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no art. 2º desta Lei;

II - a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º desta Lei;

III - a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.

CAPÍTULO II

DO TERMO DE PARCERIA

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.

§ 1o Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2o A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3o Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1o O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2o Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3o Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

Art. 14. A organização parceira fará publicar, no prazo máximo de trinta dias, contado da assinatura do Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios estabelecidos no inciso I do art. 4o desta Lei.

Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. É vedada às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.

Art. 17. O Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos os requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei.

§ 1o Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica intOeressada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores.

§ 2o Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei.

Art. 19. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de trinta dias.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de março de 1999; 178o da Independência e 111o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

ANEXO 5

DECRETO 3.100/1999

DECRETO No 3.100, DE 30 DE JUNHO DE 1999.

Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição,

DECRETA :

Art. 1º O pedido de qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público será dirigido, pela pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que preencha os requisitos dos arts. 1º, 2º, 3º e 4º da Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, ao Ministério da Justiça por meio do preenchimento de requerimento escrito e apresentação de cópia autenticada dos seguintes documentos:

I - estatuto registrado em Cartório;

II - ata de eleição de sua atual diretoria;

III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;

IV - declaração de isenção do imposto de renda; e

V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes/Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CGC/CNPJ).

Art. 2º O responsável pela outorga da qualificação deverá verificar a adequação dos documentos citados no artigo anterior com o disposto nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei no 9.790, de 1999, devendo observar:

I - se a entidade tem finalidade pertencente à lista do art. 3º daquela Lei;

II - se a entidade está excluída da qualificação de acordo com o art. 2º daquela Lei;

III - se o estatuto obedece aos requisitos do art. 4º daquela Lei;

IV - na ata de eleição da diretoria, se é a autoridade competente que está solicitando a qualificação;

V - se foi apresentado o balanço patrimonial e a demonstração do resultado do exercício;

VI - se a entidade apresentou a declaração de isenção do imposto de renda à Secretaria da Receita Federal; e

VII - se foi apresentado o CGC/CNPJ.

Art. 3o O Ministério da Justiça, após o recebimento do requerimento, terá o prazo de trinta dias para deferir ou não o pedido de qualificação, ato que será publicado no Diário Oficial da União no prazo máximo de quinze dias da decisão.

§ 1o No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, o certificado da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2o Deverão constar da publicação do indeferimento as razões pelas quais foi denegado o pedido.

§ 3o A pessoa jurídica sem fins lucrativos que tiver seu pedido de qualificação indeferido poderá reapresentá-lo a qualquer tempo.

Art. 4o Qualquer cidadão, vedado o anonimato e respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, desde que amparado por evidências de erro ou fraude, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Parágrafo único. A perda da qualificação dar-se-á mediante decisão proferida em processo administrativo, instaurado no Ministério da Justiça, de ofício ou a pedido do interessado, ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, nos quais serão assegurados a ampla defesa e o contraditório.

Art. 5o Qualquer alteração da finalidade ou do regime de funcionamento da organização, que implique mudança das condições que instruíram sua qualificação, deverá ser comunicada ao Ministério da Justiça, acompanhada de justificativa, sob pena de cancelamento da qualificação.

Art. 6o Para fins do art. 3o da Lei no 9.790, de 1999, entende-se:

I - como Assistência Social, o desenvolvimento das atividades previstas no art. 3o da Lei Orgânica da Assistência Social;

II - por promoção gratuita da saúde e educação, a prestação destes serviços realizada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mediante financiamento com seus próprios recursos.

§ 1o Não são considerados recursos próprios aqueles gerados pela cobrança de serviços de qualquer pessoa física ou jurídica, ou obtidos em virtude de repasse ou arrecadação compulsória.

§ 2o O condicionamento da prestação de serviço ao recebimento de doação, contrapartida ou equivalente não pode ser considerado como promoção gratuita do serviço.

Art. 7o Entende-se como benefícios ou vantagens pessoais, nos termos do inciso II do art. 4o da Lei no 9.790, de 1999, os obtidos:

I - pelos dirigentes da entidade e seus cônjuges, companheiros e parentes colaterais ou afins até o terceiro grau;

II - pelas pessoas jurídicas das quais os mencionados acima sejam controladores ou detenham mais de dez por cento das participações societárias.

Art. 8o Será firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Termo de Parceria destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3o da Lei no 9.790, de 1999.

Parágrafo único. O Órgão estatal firmará o Termo de Parceria mediante modelo padrão próprio, do qual constarão os direitos, as responsabilidades e as obrigações das partes e as cláusulas essenciais descritas no art. 10, § 2o, da Lei no 9.790, de 1999.

Art. 9o O órgão estatal responsável pela celebração do Termo de Parceria verificará previamente o regular funcionamento da organização.

Art. 10. Para efeitos da consulta mencionada no art. 10, § 1o, da Lei no 9.790, de 1999, o modelo a que se refere o art. 10 deverá ser preenchido e remetido ao Conselho de Política Pública competente.

§ 1o A manifestação do Conselho de Política Pública será considerada para a tomada de decisão final em relação ao Termo de Parceria.

§ 2o Caso não exista Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, o órgão estatal parceiro fica dispensado de realizar a consulta, não podendo haver substituição por outro Conselho.

§ 3o O Conselho de Política Pública terá o prazo de trinta dias, contado a partir da data de recebimento da consulta, para se manifestar sobre o Termo de Parceria, cabendo ao órgão estatal responsável, em última instância, a decisão final sobre a celebração do respectivo Termo de Parceria.

§ 4o O extrato do Termo de Parceria, conforme modelo constante do Anexo I deste Decreto, deverá ser publicado pelo órgão estatal parceiro no Diário Oficial, no prazo máximo de quinze dias após a sua assinatura.

Art. 11. Para efeito do disposto no art. 4o, inciso VII, alíneas "c" e "d", da Lei no 9.790, de 1999, entende-se por prestação de contas a comprovação da correta aplicação dos recursos repassados à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 1o As prestações de contas anuais serão realizadas sobre a totalidade das operações patrimoniais e resultados das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2o A prestação de contas será instruída com os seguintes documentos:

I - relatório anual de execução de atividades;

II - demonstração de resultados do exercício;

III - balanço patrimonial;

IV - demonstração das origens e aplicações de recursos;

V - demonstração das mutações do patrimônio social;

VI - notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário; e

VII - parecer e relatório de auditoria nos termos do art. 20 deste Decreto, se for o caso.

Art. 12. Para efeito do disposto no § 2o, inciso V, do art. 10 da Lei no 9.790, de 1999, entende-se por prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria a comprovação, perante o órgão estatal parceiro, da correta aplicação dos recursos públicos recebidos e do adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;

III - parecer e relatório de auditoria, nos casos previstos no art. 20; e

IV - entrega do extrato da execução física e financeira estabelecido no art. 19.

Art. 13. O Termo de Parceria poderá ser celebrado por período superior ao do exercício fiscal.

§ 1o Caso expire a vigência do Termo de Parceria sem o adimplemento total do seu objeto pelo órgão parceiro ou havendo excedentes financeiros disponíveis com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o referido Termo poderá ser prorrogado.

§ 2o As despesas previstas no Termo de Parceria e realizadas no período compreendido entre a data original de encerramento e a formalização de nova data de término serão consideradas como legítimas, desde que cobertas pelo respectivo empenho.

Art. 14. A liberação de recursos financeiros necessários à execução do Termo de Parceria far-se-á em conta bancária específica, a ser aberta em banco a ser indicado pelo órgão estatal parceiro.

Art. 15. A liberação de recursos para a implementação do Termo de Parceria obedecerá ao respectivo cronograma, salvo se autorizada sua liberação em parcela única.

Art. 16. É possível a vigência simultânea de um ou mais Termos de Parceria, ainda que com o mesmo órgão estatal, de acordo com a capacidade operacional da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 17. O acompanhamento e a fiscalização por parte do Conselho de Política Pública de que trata o art. 11 da Lei no 9.790, de 1999, não pode introduzir nem induzir modificação das obrigações estabelecidas pelo Termo de Parceria celebrado.

§ 1o Eventuais recomendações ou sugestões do Conselho sobre o acompanhamento dos Termos de Parceria deverão ser encaminhadas ao órgão estatal parceiro, para adoção de providências que entender cabíveis.

§ 2o O órgão estatal parceiro informará ao Conselho sobre suas atividades de acompanhamento.

Art. 18. O extrato da execução física e financeira, referido no art. 10, § 2o, inciso VI, da Lei no 9.790, de 1999, deverá ser preenchido pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e publicado na imprensa oficial da área de abrangência do projeto, no prazo máximo de sessenta dias após o término de cada exercício financeiro, de acordo com o modelo constante do Anexo II deste Decreto.

Art. 19. A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público deverá realizar auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria, de acordo com a alínea "c", inciso VII, do art. 4o da Lei no 9.790, de 1999, nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

§ 1o O disposto no caput aplica-se também aos casos onde a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público celebre concomitantemente vários Termos de Parceria com um ou vários órgãos estatais e cuja soma ultrapasse aquele valor.

§ 2o A auditoria independente deverá ser realizada por pessoa física ou jurídica habilitada pelos Conselhos Regionais de Contabilidade.

§ 3o Os dispêndios decorrentes dos serviços de auditoria independente deverão ser incluídas no orçamento do projeto como item de despesa.

§ 4o Na hipótese do § 1o, poderão ser celebrados aditivos para efeito do disposto no parágrafo anterior.

Art. 20. A comissão de avaliação de que trata o art. 11, § 1o, da Lei no 9.790, de 1999, deverá ser composta por dois membros do respectivo Poder Executivo, um da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e um membro indicado pelo Conselho de Política Pública da área de atuação correspondente, quando houver.

Parágrafo único. Competirá à comissão de avaliação monitorar a execução do Termo de Parceria.

Art. 21. A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público fará publicar na imprensa oficial da União, do Estado ou do Município, no prazo máximo de trinta dias, contado a partir da assinatura do Termo de Parceria, o regulamento próprio a que se refere o art. 14 da Lei no 9.790, de 1999, remetendo cópia para conhecimento do órgão estatal parceiro.

Art. 22. Para os fins dos arts. 12 e 13 da Lei no 9.790, de 1999, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público indicará, para cada Termo de Parceria, pelo menos um dirigente, que será responsável pela boa administração dos recursos recebidos.

Parágrafo único. O nome do dirigente ou dos dirigentes indicados será publicado no extrato do Termo de Parceria.

Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, poderá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria.

Parágrafo único. Instaurado o processo de seleção por concurso, é vedado ao Poder Público celebrar Termo de Parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado.

Art. 24. Para a realização de concurso, o órgão estatal parceiro deverá preparar, com clareza, objetividade e detalhamento, a especificação técnica do bem, do projeto, da obra ou do serviço a ser obtido ou realizado por meio do Termo de Parceria.

Art. 25. Do edital do concurso deverá constar, no mínimo, informações sobre:

I - prazos, condições e forma de apresentação das propostas;

II - especificações técnicas do objeto do Termo de Parceria;

III - critérios de seleção e julgamento das propostas;

IV - datas para apresentação de propostas;

V - local de apresentação de propostas;

VI - datas do julgamento e data provável de celebração do Termo de Parceria; e

VII - valor máximo a ser desembolsado.

Art. 26. A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público deverá apresentar seu projeto técnico e o detalhamento dos custos a serem realizados na sua implementação ao órgão estatal parceiro.

Art. 27. Na seleção e no julgamento dos projetos, levar-se-ão em conta:

I - o mérito intrínseco e adequação ao edital do projeto apresentado;

II - a capacidade técnica e operacional da candidata;

III - a adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados;

IV - o ajustamento da proposta às especificações técnicas;

V - a regularidade jurídica e institucional da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; e

VI - a análise dos documentos referidos no art. 12, § 2o, deste Decreto.

Art. 28. Obedecidos aos princípios da administração pública, são inaceitáveis como critério de seleção, de desqualificação ou pontuação:

I - o local do domicílio da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou a exigência de experiência de trabalho da organização no local de domicílio do órgão parceiro estatal;

II - a obrigatoriedade de consórcio ou associação com entidades sediadas na localidade onde deverá ser celebrado o Termo de Parceria;

III - o volume de contrapartida ou qualquer outro benefício oferecido pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Art. 29. O julgamento será realizado sobre o conjunto das propostas das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, não sendo aceitos como critérios de julgamento os aspectos jurídicos, administrativos, técnicos ou operacionais não estipulados no edital do concurso.

Art. 30. O órgão estatal parceiro designará a comissão julgadora do concurso, que será composta, no mínimo, por um membro do Poder Executivo, um especialista no tema do concurso e um membro do Conselho de Política Pública da área de competência, quando houver.

§ 1o O trabalho dessa comissão não será remunerado.

§ 2o O órgão estatal deverá instruir a comissão julgadora sobre a pontuação pertinente a cada item da proposta ou projeto e zelar para que a identificação da organização proponente seja omitida.

§ 3o A comissão pode solicitar ao órgão estatal parceiro informações adicionais sobre os projetos.

§ 4o A comissão classificará as propostas das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público obedecidos aos critérios estabelecidos neste Decreto e no edital.

Art. 31. Após o julgamento definitivo das propostas, a comissão apresentará, na presença dos concorrentes, os resultados de seu trabalho, indicando os aprovados.

§ 1o O órgão estatal parceiro:

I - não examinará recursos administrativos contra as decisões da comissão julgadora;

II - não poderá anular ou suspender administrativamente o resultado do concurso nem celebrar outros Termos de Parceria, com o mesmo objeto, sem antes finalizar o processo iniciado pelo concurso.

§ 2o Após o anúncio público do resultado do concurso, o órgão estatal parceiro o homologará, sendo imediata a celebração dos Termos de Parceria pela ordem de classificação dos aprovados.

Art. 32. O Ministro de Estado da Justiça baixará portaria no prazo de quinze dias, a partir da publicação deste Decreto, regulamentando os procedimentos para a qualificação.

Art. 33. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo Affonso Martins de Oliveira
Pedro Parente
Clovis de Barros Carvalho

ANEXO 6

PORTARIA 361/1999 DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

PORTARIA Nº 361, DE 27 DE JULHO DE 1999

O Ministro de Estado da Justiça, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9790/1999, e no Decreto nº 3.100/1999, resolve regulamentar os procedimentos para a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, nos seguintes termos:

Art. 1º O pedido de qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público será dirigido ao Ministério da Justiça e deverá estar acompanhado de cópia autenticada dos seguintes documentos:

- I – estatuto registrado em cartório;
- II – ata de eleição da atual diretoria;
- III – balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;
- IV – declaração de isenção do imposto de renda; e
- V – inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes/Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

Art. 2º O requerimento será encaminhado pelo correio ou apresentado junto ao protocolo geral do Ministério da Justiça, que deverá autua-lo indicando data e hora do recebimento.

Parágrafo Único. O protocolo geral terá o prazo de dois dias úteis para encaminhar o processo à Secretaria Nacional de Justiça, órgão responsável pela outorga da qualificação.

Art. 3º A Secretaria Nacional de Justiça terá o prazo de trinta dias, contados da autuação no protocolo geral, para deferir ou não o requerimento, ato que será publicado no Diário Oficial, mediante despacho do Secretário Nacional de Justiça, no prazo máximo de quinze dias.

Parágrafo Único. O ato de indeferimento deverá apontar qual das irregularidades mencionadas nos seguintes incisos ensejou a denegação do pedido:

- I – a requerente se enquadrou em alguma das hipóteses previstas no art. 2º da Lei 9790/1999;
- II – a requerente não tendeu aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º da Lei 9790/1999; ou
- III – a requerente apresentou documentação incompleta.

Art. 4º A entidade que, por fato superveniente à qualificação, deixar de preencher os requisitos legais, terá cancelada sua qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, após decisão proferida em processo administrativo, instaurado no Ministério da Justiça, de ofício, ou por iniciativa popular ou do Ministério Público.

§1º qualquer cidadão, vedado o anonimato, é parte legítima para requerer o cancelamento da qualificação, desde que amparado por evidências de erro ou fraude.

§2º O processo administrativo de que trata o caput deste artigo tramitará junto à Secretaria Nacional de Justiça.

Art. 5º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ CARLOS DIAS

ANEXO 7

Tabela 4

QUADRO COMPARATIVO DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO PL QUE ORIGINOU A LEI 9.790/1999

Versão Original do PL 4690/98	Redação Final do PL 4690/98 – Lei nº 9790/99
<p>Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:</p> <p>I - a observância dos princípios da impessoalidade, publicidade, economicidade e da moralidade;</p> <p>(...)</p> <p>IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei;</p> <p>V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será destinado a outra Organização da Sociedade Civil de Caráter Público;</p> <p>(...)</p> <p>VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:</p> <p>(...)</p> <p>b) que se dê publicidade, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e aos documentos contábeis da entidade colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;</p>	<p>Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:</p> <p>I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;</p> <p>(...)</p> <p>IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;</p> <p>V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;</p> <p>(...)</p> <p>VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:</p> <p>(...)</p> <p>b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;</p>

<p>c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, sobre a totalidade de suas contas, conforme previsto em regulamento;</p>	<p>c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;</p> <p>d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.</p>
<p>Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Caráter Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.</p>	<p>Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.</p>
<p>Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão é parte legítima para demandar, junto às autoridades competentes, a instauração de processo administrativo de perda da qualificação instituída por esta Lei</p>	<p>Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.</p>
<p>Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.</p> <p>Parágrafo Único: São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:</p> <p>(...)</p> <p>IV - a de estipulação dos limites e critérios para despesa remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos diretores e empregados das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, no exercício de suas funções.</p> <p>V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Caráter Público, entre as</p>	<p>Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.</p> <p>§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.</p> <p>§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:</p> <p>(...)</p> <p>IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;</p> <p>V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre</p>

<p>quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório relativo à execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas;</p>	<p>as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;</p> <p>VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.</p>
<p>Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada.</p> <p>§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, indicada pela autoridade competente.</p>	<p>Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo.</p> <p>§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. (...) § 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.</p>
<p>Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.</p>	<p>Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.</p>
<p>Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade, salvo com a anuência do órgão público parceiro.</p>	<p>Art. 15. Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir do texto original do PL 4690/98 e a redação final da Lei 9790/99.