

Legitimidade das organizações da sociedade civil como instâncias de participação social e política no Brasil**Legitimacy of civil society organizations as institutions for social and political participation in Brazil**

DOI:10.34117/bjdv6n9-647

Recebimento dos originais: 28/08/2020

Aceitação para publicação: 28/09/2020

Natália Cristina Corrêa Castelo Branco

Formação acadêmica mais alta: Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais

Instituição de atuação atual: Faculdade CNEC Itaboraí

Endereço completo (pode ser institucional ou pessoal, como preferir): Rua Presidente Costa e Silva
n. 212 – Centro – Itaboraí/RJ – CEP: 24800-065
Email. netybranco@gmail.com

Juliano Ferreira de Souza

Formação acadêmica mais alta: Especialista em Direito Penal e Processual Penal

Instituição de atuação atual: Faculdade CNEC Itaboraí

Endereço completo (pode ser institucional ou pessoal, como preferir): Rua Presidente Costa e Silva
n. 212 – Centro – Itaboraí/RJ – CEP: 24800-065
Email. jsouzaferreira19@yahoo.com.br

Douglas de Freitas Cardoso

Formação acadêmica mais alta: Mestrando em Direito

Instituição de atuação atual: Faculdade CNEC Itaboraí

Endereço completo (pode ser institucional ou pessoal, como preferir): Rua Presidente Costa e Silva
n. 212 – Centro – Itaboraí/RJ – CEP: 24800-065
Email. douglasfcad@uol.com.br

Luiz Alexandre Corrêa Castelo Branco

Formação acadêmica mais alta: Mestre em Administração e Desenvolvimento Empresarial

Instituição de atuação atual: Associação dos Servidores Públicos Municipais de Guapimirim
(ASPM/GUAPI)

Endereço completo (pode ser institucional ou pessoal, como preferir): Rua da Assembleia, n. 10,
grupo 2413, Centro - Rio de Janeiro - CEP 20011-901
Email. luiz_castelobranco@hotmail.com

Sthefani Nogueira Saraiva

Formação acadêmica mais alta: Mestre em Psicologia Clínica

Instituição de atuação atual: Faculdade CNEC Itaboraí

Endereço completo (pode ser institucional ou pessoal, como preferir): Rua Presidente Costa e Silva
n. 212 – Centro – Itaboraí/RJ – CEP: 24800-065
Email. sthefaninogueira@yahoo.com.br

Tatiani Ferreira Marcelino

Formação acadêmica mais alta: Especialista em Psicopedagogia com Ênfase em Educação Especial
Instituição de atuação atual: Faculdade Uniasselvi
Endereço completo (pode ser institucional ou pessoal, como preferir): Av. Carlos Lacerda n. 1433,
bloco 10, apto. 103 - Areal – Itaboraí/RJ
Email. tatiani.marcelino@gmail.com

Roberta Pereira da Silva

Formação acadêmica mais alta - Especialista em Supervisão e Orientação Educacional
Instituição de atuação atual - Prefeitura Municipal de Itaboraí / CNEC
Endereço completo (pode ser institucional ou pessoal, como preferir) - Rua Presidente Costa e Silva
n. 212 – Centro – Itaboraí/RJ – CEP: 24800-065
Email - robertazampier.ita@gmail.com

RESUMO

O presente estudo discute o papel das organizações da sociedade civil (OSC) diante das mudanças sociais e políticas ocorridas no Brasil a partir da Constituição de 1988. Este estudo parte do princípio que transformações políticas ocorridas como a implantação da política neoliberal, que pressupõe a diminuição do Estado, a reforma gerencial, a redemocratização brasileira, o advento da globalização e a crise da democracia representativa contribuíram diretamente para o (re) surgimento de uma nova dinâmica dos movimentos oriundos da sociedade civil e reconfiguram a atuação desses organismos no novo cenário político brasileiro. Sugere-se que estes vêm atuando como instrumento de intervenção e tornando-se nova forma de participação social e política. Diante da forte atuação das OSC, surgem críticas acerca de sua representatividade, transparência e principalmente de sua legitimidade, tanto no sentido jurídico como na esfera política.

Palavras-chave: Legitimidade, Organizações da Sociedade Civil, Participação Social e Política.

ABSTRACT

This study discusses the role of civil society organizations (CSOs) in the social and political changes in Brazil since the Constitution of 1988. This study assumes that political changes such as the implementation of neoliberal policies, which imply a reduction of the State, management reform, Brazilian democracy, the advent of globalization, and the crisis in representative democracy contributed directly to the (re) emergence of a new dynamic in social movements originating in civil society and reshaped the role of these organizations in the new Brazilian political scene. These, it is argued have been acting as an intervention instrument and becoming a new form of social and political participation. Given the strong performance of CSOs, criticism arises as to its representativeness, transparency, and especially its legitimacy, both in the legal sense and in the political sphere.

Keywords: Legitimacy, Civil Society Organizations, Social and Political Participation.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende elucidar como as transformações sociais e políticas ocorridas nas últimas décadas impactaram diretamente na atuação das organizações da sociedade civil brasileira reconfigurando seu papel diante do novo cenário político instaurado. Sendo assim, buscou-se estudar e analisar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSC) que, após mais de 10

anos de tramitação no Congresso Nacional, entra em vigor em 2016 e estabelece novas diretrizes para a atuação das mesmas principalmente no que diz respeito às parcerias estabelecidas com o poder público.

Tendo como principal mudança a redemocratização e, em consequência, a Constituição de 1988 é possível identificar transformações que (re) configuram a atuação dos movimentos advindos da sociedade civil no novo cenário sociopolítico instaurado. Neste panorama, as organizações da sociedade civil passam a desempenhar um papel de destaque no aparato da participação social e política, criando um modelo de democracia que requer e legitima estas organizações.

Estas novas organizações possibilitaram a maior participação política, tendo como principal objetivo atender as demandas da sociedade, motivar e estimular os cidadãos a participar politicamente. Até então, a sociedade civil se encontrava em um contexto de fragmentação e crescente desigualdade social muito impactado pela política conservadora instaurada anteriormente que produziu severos custos sociais e, também pela instabilidade econômica que provocou o aumento da incidência da pobreza e o crescimento exorbitante da taxa de desemprego (BAQUERO & VASCONCELOS, 2013).

Esse conjunto de organizações civis tem como princípio básico a intermediação entre a sociedade civil e o poder público como uma nova instância de intermediação. A crescente participação destas instâncias na formulação e implementação de políticas públicas cria uma nova forma de participação política e social de âmbito democrático.

Diante desse cenário, está colocado um novo caminho para a atuação das OSC; porém, há de se constatar que não houve uma mudança significativa no regime jurídico para que essas pudessem atuar de forma legal. Sendo assim, nas últimas duas décadas, essas organizações reivindicam a regulamentação das OSC através do Marco Regulatório para garantir maior autonomia política e financeira das mesmas.

Demonstraremos neste artigo a trajetória sócio-política que reconfigurou o cenário político brasileira, fazendo emergir as OSC e transformando o papel destas; posteriormente apresentaremos o regime jurídico existente acerca das OSC neste cenário e, por fim, a “luta” pelo Marco Regulatório até sua efetivação, além das mudanças trazidas com o mesmo e os impactos que este pode vir a ocasionar.

2 TRAJETÓRIA SÓCIO-POLÍTICA BRASILEIRA PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Podemos considerar que a democracia só foi realmente consolidada com a Constituição de 1988. Também chama de “Constituição Cidadã” foi um instrumento de incentivo a maior inserção e ampliação da participação dos cidadãos nos processos de decisão na arena política, através da

descentralização das políticas públicas na esfera local de poder e da criação dos conselhos gestores, contribuindo para o “empoderamento” de segmentos da sociedade, e questionando a intervenção estatal direta. (MONTAÑO, 2010 E GOHN, 2013)

A Constituição instaura uma responsabilização do Estado no que diz respeito à questão social, a ampliação e extensão dos direitos sociais e trabalhistas. Estes fatores pressupõem uma profunda mudança no padrão de proteção social buscando atender as reivindicações da sociedade por políticas públicas com maior inserção social e redução de desigualdades (DOIMO, 1995 e FLEURY, 2005)

Este novo modelo de seguridade social prevê a universalidade da cidadania, o reconhecimento dos direitos sociais, a (re) afirmação do dever do Estado na regulamentação das ações e serviços públicos. Além disso, pauta a desvinculação da contribuição previdenciária como pressupostos para os benefícios, como era feito no passado, que passam a ser concedidos como integrantes das estruturas governamentais. (FLEURY, 2005)

As principais características desse novo modelo é a descentralização político-administrativa das políticas sociais e a cogestão governo/sociedade que inclui a participação efetiva da sociedade civil nos processos decisórios através dos conselhos populares (FLEURY, 2005)

Sendo assim, esse modelo teve como premissas fundamentais a universalização da cidadania e garantia dos direitos sociais, onde passa a incorporar uma série de indivíduos que não eram contribuintes na previdência social exigindo uma série de reformas (FLEURY, 2005).

Nesse período, como efeito do novo modelo de seguridade social, surge um discurso pautado na privatização e na reforma administrativa do Estado através de práticas gerenciais baseadas na lógica do mercado e na minimização da intervenção do Estado no que diz respeito à oferta de serviços (FLEURY, 2005).

Em 1994, inicia-se o processo da Reforma Gerencial do Estado, intitulada “neoliberal”, que teve como propósito retomar os níveis de crescimento social e econômico do país, reorganizando o modelo de seguridade social. (DRAIBE, 2011 e FLEURY, 2005).

Os princípios básicos da reforma eram a redução da intervenção do Estado nas políticas sociais, ampliação do mercado nos setores sociais com programas focalizados e pouco eficazes, de caráter assistencialistas ou desvinculados da noção de direitos sociais, ajustes fiscais, abertura comercial, privatizações e estabilidade do plano real. (FLEURY, 2005).

Portanto, esta nova ordem política instaurada pressupõe a concorrência do mercado e a redução do Estado, retirando dele a responsabilidade pelas questões sociais (MONTAÑO, 2010).

Segundo Hayek (apud MONTAÑO, 2010, p. 81), o neoliberalismo

(...) elimina qualquer possibilidade de planejamento central do Estado na intervenção sobre as sequelas da “questão social”, pois isto significaria limitar a liberdade, intervir na vida

econômica e impedir que as "necessárias" diferenças "naturais" entre os indivíduos mobilizem a concorrência, como motor do desenvolvimento econômico (...).

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, responsável direta pelo feito, partia da premissa que existia uma "endemia" do Estado que estagnava seu crescimento. Dentre os argumentos iniciais estavam a falta de competitividade das empresas brasileiras justificada pelo modelo protecionista anterior; e a crise econômica agravada pela estabilização da economia. Porém, o principal argumento estava baseado na burocratização, ineficiência e a corrupção da administração estatal que se acentuou com o retrocesso burocrático trazido pela Constituição de 1988. (MONTAÑO, 2010 e FLEURY, 2005).

Segundo Montaña (2010, p.29):

(...) a Reforma do Estado está articulada com o projeto de liberar, desimpedir e desregular a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da "lógica democrática" e passando para a "lógica da concorrência" do mercado. Sendo assim, concebe-se como parte da reforma (flexibilização e precarização) das bases de regulação das relações sociais – políticas e econômicas -, portanto, articulada à reestruturação do capital. É assim, uma verdadeira contrarreforma, operada a hegemonia neoliberal, que procura reverter as reformas desenvolvidas historicamente por pressão e lutas sociais e dos trabalhadores, tendo seu ponto máximo expresso na Carta de 1988.

Propõe-se então, uma Reforma Gerencial que teve como premissa a retirada do Estado do controle econômico, passando a responsabilidade para o mercado provocando uma desresponsabilização deste perante as questões sociais.

Para Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado:

A Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Num momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade aproximando-a do mercado privado de trabalho, realizou-se o inverso". (BRESSERT PEREIRA, 1996, apud CASTELO BRANCO, 2009, p. 58).

Esta reforma instituiu-se em três dimensões: a institucional-legal que criaria instituições normativas e organizacionais como agências executivas e organizações sociais com o propósito de descentralizar a gestão estatal; a cultural que se propunha a modificar valores burocráticos e gerenciais; e a dimensão gestão contada com novas ideias gerenciais baseadas na premissa de um serviço público de melhor qualidade na lógica cidadão-cliente.

Bresser Pereira emoldura dois momentos distintos da Reforma: o primeiro inicia-se nos anos 1980, na onda neoliberal, e estava voltado para a minimização do Estado, ou seja, seriam reformas orientadas diretamente para o mercado; e o segundo momento buscava soluções para a (in)eficiência estatal designando instituições e estratégias que pudessem abarcar as áreas sociais e científicas entre

outras, utilizando-se de organizações públicas não-estatais, também chamadas de organizações sociais, para executar os serviços.

Nesse contexto, a melhor alternativa para a resolução das questões sociais onde nem o Estado (diretamente), nem o mercado estariam engajados em solucionar seria a “publicização”. Segundo Bresser Pereira, a publicização é “a transformação dos serviços não-exclusivos do Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social”. (BRESSER PEREIRA, 1996 APUD CASTELO BRANCO, 2009, P. 59).

Sinteticamente, a publicização, nada mais é do que a terceirização das políticas públicas e do associativismo brasileiro que contribuiu para otimizar a implementação de políticas públicas, tanto no que diz respeito a burocracia como nos gastos públicos (ABONG, 2006).

Portanto, concretamente, este processo consistia na transferência da responsabilidade das atividades sociais, assistências e científicas para o setor privado, visando à diminuição de custos destas atividades e a formação de parcerias com as instituições privadas de fins públicos. Sendo assim, o Estado repassaria os recursos financeiros e as organizações sociais ficariam encarregadas de desenvolverem as políticas sociais de forma focalizada e descentralizadas.

Resumindo, a proposta era dar autonomia ao Estado como esfera exclusivamente pública, ao mercado como a esfera exclusivamente privada e criar uma articulação entre público e privado na sociedade civil através das organizações da sociedade civil. (MONTAÑO, 2010).

Sendo assim, a Reforma do Estado reconfigura a área da seguridade social proposta na Constituição de 1988. O novo modelo proposto centra-se na expectativa de que a questão social seja resolvida através da regulação do mercado via crescimento econômico. (DRAIBE, 2011 e FLEURY, 2005).

Assim, o que temos para este período é uma substituição de política social por projetos sociais reintroduzindo o princípio de filantropia e afastando a estratégia de universalização da cidadania. (VIANNA, 2003)

Todas essas mudanças, no cenário político institucional, impactam diretamente nas organizações da sociedade civil já que essas passam a ter papel fundamental diante da nova roupagem dada pela Reforma do Estado.

Esta nova configuração da sociedade civil é fortalecida por duas novas tendências: o crescimento das ONGS e as políticas de parcerias com os Estados e Municípios, reflexo direto da desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade como um todo. (DAGNINO, 2014).

A sociedade civil torna-se um mecanismo essencial deste novo projeto para democratizar, (re) formular e (re) implementar as políticas públicas através das novas formas de participação institucionalizadas no Brasil. (GURZA ET AL, 2007 e VIEIRA, 2004).

Como nos relatam diversos autores, como Avritzer (2014), Lüchmann (2014) e Gurza Lavallo (2006), consolida-se na esfera democrática esse “novo” ator político composto de múltiplas entidades, associações e indivíduos com um grau inédito de autonomia frente ao Estado e frente aos partidos e sindicatos.

Na visão de Cohen e Arato (apud VIEIRA, 2004, p.45),

(...) a sociedade civil é concebida como uma esfera de interação social entre a economia e o estado, composta principalmente pela esfera íntima (família), pela esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública.

Sendo assim, para Vieira (2004), esta sociedade civil deve desempenhar um papel político pautado na atuação direta na esfera pública sempre preservando sua autonomia frente ao Estado e ao mercado. Para isso, é sumariamente necessário que ela seja organizada. Portanto, as organizações da sociedade civil são, em sua essência, formadoras da opinião pública nos espaços situados fora do Estado e do mercado e tem o papel principal de criar uma interlocução entre as demandas da sociedade e a esfera pública, defendendo o interesse público.

Na verdade,

(...) o impacto da sociedade civil sobre o desempenho do Estado é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une e opõe as diferentes forças que a integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo aqui designado como projetos políticos. (DAGNINO, 2002 APUD CASTELO BRANCO, 2009, p. 64).

As organizações então, passam a estabelecer parcerias com o Estado, principalmente no que diz respeito aos recursos financeiros, para executar atividades de cunho social e científico. Nesse contexto, entende-se estas organizações como formas autônomas da sociedade e não antagônicas do Estado e do mercado. Além disso, acredita-se que devem atuar juntamente com estas duas esferas, tanto no plano institucional e extra institucional. (COHEN E ARATO APUD VIEIRA, 2004 e DOIMO, 1995).

Apesar disso, a participação da sociedade civil enfrenta limitações pautadas nas estruturais burocráticas do Estado, na falta de recursos, na ineficiência e na instabilidade dos projetos e, ainda, na exigência da qualificação técnica e política que deveria estar vinculada à manutenção da autonomia e a capacidade de representação efetiva.

Complementando essa postura, temos que atentar para o fato de que a própria sociedade civil possui conflitos internos no que diz respeito à projetos políticos, concepções e interesses que acaba dificultando sua representação, já que o grande desafio seria constituir uma hegemonia pautada na busca de seus interesses comuns (DAGNINO, 2014).

O reconhecimento dessas organizações enquanto sujeitos políticos e autônomos se intensificou a partir do surgimento de um conjunto de fenômenos sociais com a denominação de organizações não governamentais (ONGs), que buscam atender a demandas de mecanismos formais para o repasse de recursos, instaurando-se como representantes legais de segmentos da sociedade civil advindos das novas arenas políticas, seguindo a lógica mercadológica instituída pela Reforma do Estado.

No Brasil, após a Eco-92¹, houve uma disseminação indiscriminada da denominação ONGs. Hoje, existem ONGs atuando no plano local, nacional, regional e internacional. Esta relação que se coloca em várias esferas territoriais possibilita uma interligação, aumentando a eficácia e campo de atuação destas organizações. As ONGs podem ter como função ajudar a formular políticas públicas; fiscalizar projetos, bem como, denunciar arbitrariedades do governo, desde violação de direitos humanos até omissão no cumprimento de compromissos públicos, nacionais e internacionais (VIEIRA, 2004).

As ONGs tiveram como suporte alguns organismos de apoio e ONGs estrangeiras atuantes e ainda, contaram com um grande número de intelectuais acadêmicos que contribuíram com o saber-técnico especializado, atingindo uma abrangência nacional e fortalecendo as organizações advindas da sociedade civil no Brasil (DOIMO, 1995).

As ONGs vêm ganhando, ao longo do tempo, maior autonomia e hoje são vistas como menos politizadas, mais empresariais, voltadas para a obtenção de fundos, o que lhes exige maior eficiência. Portanto, percebemos uma transformação dos movimentos advindos da sociedade civil que hoje se configuram como organizações mais dedicadas a intermediar as relações entre elas e o Estado a fim de formar parcerias (SOBOTTKA, 2010).

Essas parcerias se estabelecem, prioritariamente, no repasse de recursos para as instâncias privadas tendo o Estado como o grande subsidiador e promotor destas organizações.

De certa forma, identifica-se uma perda da autonomia dos movimentos da sociedade civil em relação as ONGs, já que estas estabelecem parcerias com o Estado, empresas e/ou fundações

¹ A Eco-92 foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) que contou com a participação de inúmeras ONGs inclusive com um encontro paralelo no Aterro do Flamengo. Desde esta época surgiram muitas organizações de “oportunidade”, criadas especificamente para usufruir de benefícios disponibilizados estas organizações naquele momento. (SOBOTTKA, 2010)

internacionais a fim de obterem financiamento sendo assim, passam a demandar as áreas de interesses e as ações que antes eram demandadas pela sociedade (DOIMO, 1995).

Ultimamente muito se discute sobre o papel das ONGs. Muitos as entendem como um espaço privilegiado de participação democrática; outros defendem um controle político sobre as ações destas e há ainda quem afirme que as ONGs deveriam prestar serviços públicos substituindo o papel do Estado nas políticas públicas (ABONG, 2006).

Sendo assim, a partir dos anos 2000, as ONGs tornaram-se peças-chave não só na execução de políticas públicas e no controle social como na realização de parcerias entre as esferas pública e privada através de consultorias, estudos e desenvolvimento de novos projetos e metodologias.

Portanto,

A transformação de uma ONG em uma organização prestadora de serviços ao Estado pode estimular uma perspectiva de atuação institucional não combativa e de parceria com governos, gerando uma dependência institucional com relação aos recursos públicos repassados ameaçando, afinal, a autonomia da organização (ABONG, 2006, p. 22).

Hoje, a questão das ONGs pauta-se na discussão de como estas organizações podem desempenhar o papel atribuído a elas, a partir da Constituição de 1988, ou seja, a cogestão das políticas públicas, mantendo sua autonomia política em relação aos governos. E ainda, como traçar uma política de fortalecimento da sociedade civil que incentive projetos autônomos (ABONG, 2006).

É importante atentar para o fato de que algumas ONGs são criadas espontaneamente como associações civis de base, outras são criadas de cima para baixo, pelo Estado ou empresas de mercado situação essa que pode comprometer, de certa forma, a autonomia destas organizações, a não ser que elas consigam captar as verdadeiras reivindicações da sociedade.

Para as organizações não governamentais há uma clara dificuldade de se encontrar uma definição objetiva para elas, já que são abarcadas nesta nomenclatura todas as organizações que não são governamentais e nem lucrativas deixando um rol imenso de organizações que acabam sendo restringidas de forma arbitrária, variável e não específica, além disso, sua terminologia não possui nenhuma representação jurídica, já que não consta na legislação brasileira. (SOBOTTKA, 2010 e ABONG, 2006)

Diante de toda essa configuração que se deu no Brasil a partir da década de 1990 e, entendendo as organizações da sociedade civil como formas diretas de participação social e política, é importante esclarecer sobre em que formato jurídico estas organizações se baseiam e, como este processo se desenvolveu ao longo dos anos para que possamos discutir sobre a legitimidade das mesmas.

3 REGIME JURÍDICO DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS BRASILEIRAS

As organizações da sociedade civil estão representadas juridicamente no Código Civil - Lei nº. 10.406, de janeiro de 2002, que aborda a questão das pessoas jurídicas de direito privado. Todas as organizações da sociedade civil estão formalmente constituídas, sob o formato jurídico de uma associação ou uma fundação privada, que são pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa (ABONG, 2006).

As associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos imediato, o que não impede, contudo, que determinados serviços prestados sejam remunerados desde que os lucros advindos de qualquer trabalho realizado pelas organizações não se voltem para seus associados. Estas podem ter várias finalidades, como por exemplo, beneficente, literária, científica, artística, recreativa, desportiva ou política e, podem desenvolver atividades de interesse coletivo ou particular, ou seja, não obrigatoriamente objetivam uma finalidade pública.

Já, as fundações privadas surgem através da constituição de uma dotação especial de bens livres, por escritura pública ou testamento, que servirá para um determinado fim de utilidade pública ou em prol da sociedade, sendo necessário constituir-se apenas para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. As fundações privadas nunca podem ser constituídas para administrar interesses, especialmente econômicos, particulares e, portanto, não admite a figura do associado.

Em síntese, as associações caracterizam-se como uma união de pessoas naturais ou jurídicas que se organizam para um determinado fim, enquanto na fundação o que se organiza é o conjunto de bens, caracterizando um patrimônio destinado a um determinado objetivo. Por necessitar de ato causa mortis para sua constituição, poucas organizações da sociedade civil são constituídas sob a forma de fundação; a maior parte opta por constituir-se como associação.

Com a Constituição de 1988 e a Reforma do Estado estabeleceu-se um novo papel político para as associações e fundações privadas, mas constatou-se que a legislação brasileira que regia as organizações da sociedade civil não acompanhou as grandes mudanças ocorridas na forma e na perspectiva de atuação dessas organizações.

Portanto, a partir da instauração da política neoliberal brasileira, procurou-se criar uma nova regulamentação, ainda não suficiente como veremos mais adiante, que permitisse uma maior flexibilização, com menor burocracia e maior controle, para que as associações e fundações sem fins lucrativos assumissem maiores responsabilidades na execução das políticas públicas. (CASTELO BRANCO, 2009)

Foram criados então, alguns certificados e qualificações que podem ser pleiteados ao Poder Público, desde que cumpridos alguns requisitos exigidos em lei, tais como: Organização Social; Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); Certificado de Entidade (Beneficente)

de Assistência Social. A Tabela 1 apresenta os títulos e certificados atribuídos as organizações da sociedade civil a partir da Constituição de 1988.

Tabela 1- Títulos e Certificados das Organizações da Sociedade Civil

	Lei	Objetivo	Condições
Título de Utilidade Pública (mais antigo entre os títulos e certificados concedidos)	Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935	Nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública, salvo a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios, devidamente registrados no Ministério da Justiça e a da menção do título concedido.	A organização precisa comprovar que promove a educação ou exerce atividades de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artísticas, ou filantrópicas.
Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS (Antigo certificado de fins filantrópicos)	Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993	Este certificado garante as entidades imunidade tributária como: CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), Contribuição Previdenciária Patronal, PIS (Programa de Integração Social) e Confins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social)	Prestar serviços à população nas áreas de saúde, educação e assistência social.
Organização Social - OS	Lei n.º 9637, de 15 de maio de 1998	Estabelecer parcerias com o Estado através do contrato de gestão para fomento e execução de atividades não exclusivas do Estado, através do repasse de recursos orçamentários e bens públicos.	Desenvolver atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP	Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999	Formar vínculo de cooperação (contratos e convênios), através do repasse de recursos - termo de parceria -, com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) para a execução das atividades de interesse público.	Executar projetos e programas ou ainda prestar serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins. ²

Fonte: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

A relação jurídica entre Estado e as entidades de direito privado pode ser contratual ou convenial. Tanto o contrato como o convênio são acordos que criam obrigações para ambas as partes. A diferença entre eles reside no objetivo buscado pelas partes: no contrato os objetivos são contraditórios, ao passo que no convênio os objetivos são coincidentes. Outro aspecto que diferencia o contrato do convênio é a questão da transferência de recursos: no caso de um contrato, o pagamento

² O princípio fundamental da qualificação está na diferenciação entre as associações e fundações de interesse público daquelas de benefício mútuo e de caráter comercial. Também permite que empresas privadas realizem doações que podem ser descontadas no imposto de renda.

é feito após o recebimento do produto ou serviço; já nos convênios, o valor transferido para a entidade sem fins lucrativos é feito previamente e como requisito para que ela possa exercer a atividade de interesse público.

É importante ressaltar que nenhum desses títulos e certificados modifica a forma jurídica das organizações da sociedade civil, que continuará a ser uma associação civil ou uma fundação privada.

Com relação a legislação que trata da parte jurídica das organizações da sociedade civil, observa-se diversas lacunas ou normas excessivamente permissivas, que podem levar a uma atitude de favorecimento de repasse de recursos financeiros públicos a determinadas organizações conforme verificado na Tabela 2. São exemplos³:

Tabela 2: Legislação Jurídica das Organizações da Sociedade Civil

Legislação	Objetivos
Art. 150, VI, da Constituição Federal	Veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos.
Art. 55 da Lei nº. 8.212, de 24 de junho de 1991 e Medida Provisória nº. 446, de 7 de novembro de 2008	Isenta de determinadas contribuições sociais as entidades beneficentes de assistência social que preencherem os requisitos especificados.
Art. 116 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 (lei das licitações),	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Art. 13, parágrafo 2º da Lei nº. 9249/95	Versa sobre as doações efetuadas por pessoas jurídicas a entidade que possua título de Utilidade Pública Federal. Estas poderão ser abatidas do Imposto de Renda até o limite de 2% sobre o lucro operacional. Tal dispositivo foi estendido às OSCIPs, por força da Medida Provisória de número 3113-31, de maio de 2001
Art. 23 do Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999	Refere-se aos critérios que devem nortear a escolha das entidades com a qual o Poder Público repassará verbas públicas para suas atividades. A escolha da OSCIP com a qual será celebrado termo de parceria poderá (e não deverá) ser feita por meio de edital de concursos de projetos. Essa regra foi repetida pelo art. 4º do decreto nº. 6.170, de 2007, que trata dos convênios em geral.
Decreto nº. 6.170, de 25 de julho de 2007, Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº. 127, de 29 de maio de 2008	Estabelece regras relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e outros acordos para entidades sem fins lucrativos. Esta Portaria incorporou demandas do Tribunal de Contas da União vindas da segunda CPI das ONGs.

³ O artigo 17, parágrafo 2º da Constituição Federal trata os partidos políticos como associações civis, assim como faz a Lei nº 9.096/95. Apesar disso, não abordaremos estes grupos neste trabalho.

Lei nº. 11.768, de 14 de agosto de 2008 (Lei de Diretrizes Orçamentárias),	Estabelece diversas regras referentes às transferências efetuadas pelo Poder Público a entidades privadas, sem fins lucrativos.
--	---

Fonte: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

Legalmente são tidas como associações e fundações privadas, organizações totalmente distintas tanto no que diz respeito aos perfis como nas suas finalidades, como por exemplo: associações de bairros, hospitais (Santa Casa de Misericórdia) e universidades católicas, ONGs de todos os tipos, orfanatos, creches, asilos, entidades religiosas, espaços recreativos e culturais e até mesmo comerciais, no caso específico das associações, entre outros.

Com a maior participação das ONGs a partir dos anos 2000, começam a surgir denúncias de corrupção envolvendo o poder público e essas organizações. Em 2001, foi instaurado no Senado federal a CPI das ONGs que teve como principal objetivo apurar algumas denúncias veiculadas na imprensa que alegavam atuação irregular das mesmas. Como resultado efetivo aprovou-se um projeto de Lei que dispõe sobre o registro, a fiscalização e o controle das ONGs. Outros projetos de Lei também foram encaminhados para a Câmara dos Deputados com o intuito de regulamentar estas organizações, porém sem efetiva legitimação.

Em 2007 a segunda CPI das ONGS foi instaurada buscando investigar a aplicação de recursos destinados pelo governo federal e o possível desvio de dinheiro público envolvendo entidades sem fins lucrativos como ONGS e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), porém foi concluído sem ser votado.

A grande questão colocada diz respeito ao fato de que estas entidades não estão sujeitas as Leis das Licitações e, sendo assim, a transferência de recursos não possui uma fiscalização severa já que algumas não prestam contas e/ou não são auditadas pelo governo.

Esta situação gerou dois efeitos. Em primeiro lugar, as ONGs perderam a confiança no que diz respeito a sua efetividade, por outro lado, cria-se um movimento na tentativa de regulamentação e legitimação dessas organizações.

Verifica-se então, a necessidade latente de uma figura jurídica adequada que regulasse as relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Sendo assim, as organizações passam a reivindicar o Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.

Surge então em 2010, a Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e assim, iniciam-se as discussões por meio de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pela Secretaria da Presidência da República, encarregado de criar um novo Marco Regulatório, que teve como principal discussão a “contratualização” entre o governo

e as ONGs. Além disso, instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), a Advocacia geral da União e Representantes das OSC de representação nacional também participaram do GTI.

4 RESULTADOS ALCANÇADOS

Em 31 de julho de 2014 surgiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, expresso pela Lei 13.019/2014, que, após debates no Congresso Nacional e no Poder Executivo, foi alterada pela Lei 13.204/2015 e entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016. Esta é uma iniciativa da Secretaria de Governo da Presidência da República, em parceria com o Ministério do Planejamento e outros órgãos da Administração Pública Federal

Esta lei estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não, transferências de recursos financeiros, entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, visando a consecução de finalidade de interesse público e reconhecendo a especificidade das entidades privadas sem fins lucrativos abrangendo União, Estados e Municípios.

A Tabela 3 apresenta a classificação das organizações da sociedade civil para fins desta Lei:

Tabela 3 – Classificação das Organizações da Sociedade Civil para fins jurídicos

Organizações da sociedade civil	Características
Entidade Privada sem Fins Lucrativos	Não distribuição entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.
Sociedades Cooperativas	Integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de gentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades e de projetos de interesse público e de cunho social.
Organizações Religiosas	Dedicadas a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Fonte: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

Uma das alterações significativas foi a deslegitimação dos convênios que havia sido instaurado previamente, uma vez que estes foram adaptados para essa realidade e comparava as OSC com órgãos públicos sendo substituído pelos novos instrumentos de parcerias: O Termo de Colaboração, O Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação. Segue descrição na Tabela 4.

Tabela 4: Legislação Jurídica das Organizações da Sociedade Civil

Instrumentos de parceria	Definição
Termo de Colaboração	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidade de interesses públicos e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.
Termo de Fomento	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidade de interesses públicos e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros.
Acordo de Cooperação	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidade de interesses públicos e recíproco, que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

Fonte: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>

Sendo assim, a diferenciação entre os tipos de parcerias a serem celebradas estão na iniciativa do Plano de Trabalho, um documento que, por sua vez, deve apresentar detalhadamente qual o objetivo da parceria e como atingi-lo, além da fixação das metas. No caso em que o Plano de Trabalho é de iniciativa das OSC firmasse o Termo de Fomento, no caso que é iniciativa do poder público firmasse o Termo de Colaboração.

A Lei ainda prevê o procedimento de Manifestação de Interesse Social que se configura como um canal para interlocução da sociedade civil com o poder público onde essas podem apresentar propostas e demandas podendo encaminha-las a administração pública para que essa analise se é o caso de abrir um chamamento público ou não para aquele objeto.

No Marco, estão contidas exigências que as OSCs devem cumprir para se candidatarem a essas parcerias como tempo de existência para cada uma das parcerias a serem celebradas; experiência previa na realizada, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades/projetos previstos; além de prestação de contas entre outras.

Uma questão crucial que é abordada no Marco refere-se à remuneração dos dirigentes. Esta questão fica esclarecida afirmando que é legalmente permitido e também está garantida a manutenção da isenção do imposto de renda com alguns parâmetros. São eles: o dirigente deve ter um contrato estabelecendo quanto ele ganha, o que faz e a carga horária; não pode receber mais do que 70% do teto do servidor público federal e o total da remuneração paga a todos os dirigentes não pode ser maior que cinco vezes esse valor.

Outra novidade é a possibilidade de participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria das OSC, o que até então era proibido.

Outras questões discutidas no Novo Marco Regulatório são: a necessidades de criação de um ambiente tributário específico; o incentivo as doações de pessoas físicas e jurídicas; a regulamentação dos fundos patrimoniais e fundos solidários; além da necessidade de que as organizações que possuem um aparato facilitador de trabalho apliquem todos os seus recursos no País.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente deve-se destacar que o novo Marco Regulatório amplia a conceito de OSC para efeitos jurídicos, ou seja, passa a ser aplicado as parcerias firmadas pelas cooperativas solidárias e pelas organizações religiosas que se dediquem a atividades de cunho social.

Além disso, trouxe mudanças em outras normas de suma importância com a possibilidade de remuneração dos dirigentes criando um novo “nicho” de mercado mais institucionalizado e a ampliação dos incentivos fiscais e doações garantindo maior possibilidade de recursos.

Através do Procedimento de Manifestação de Interesse Social cria-se um canal legítimo para as demandas sociais advindas diretamente da sociedade civil. Outra importante mudança foi a inclusão das parcerias que não preveem recursos financeiros possibilitando novas formas de cooperação entre Estado e sociedade civil.

Verifica-se também que a partir do Marco Regulatório as parcerias trissetoriais (Estado, Empresas e OSC) começam a ser mais efetivadas tornando-se cada vez mais um modelo de promoção do desenvolvimento sustentável e participação social.

A questão central está voltada para a processo pela qual qualquer parceria deve ser estabelecida; segundo a nova Lei é obrigatório que o órgão público, antes de estabelecer quaisquer parcerias com uma OSC execute um processo de seleção, com edital explicando as regras e possibilitando que qualquer instituição que atenda as exigências possa concorrer tornado o processo legal e legítimo.

Podemos concluir que o Marco Regulatório é necessário para que as OSC possam, definitivamente, legitimar-se e se fixar como parte importante do sistema de desenvolvimento do País. Uma vez legitimadas, essas organizações podem otimizar suas ações em prol do desenvolvimento, seja ele social, político, econômico ou cultural.

Por fim, o novo Marco Regulatório fortalece e legitima a relação entre o poder público e as organizações da sociedade civil por prever mais segurança jurídica aos trabalhos realizados por estas organizações e mais transparência na distribuição dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

- ABONG. *Um novo marco legal para as ONGs no Brasil: fortalecendo a cidadania e a participação democrática*. São Paulo: 2006. 80 páginas.
- AVRITZER, Leonardo. A Participação Social no Brasil Democrático. In: AVELAR, Lígia e CINTRA, Antônio Otávio, (org.), *Sistema Político Brasileiro*. 3ª Edição, 2014.
- BAQUERO, Marcello; VASCONCELOS, Camila de. Crise de representação política, o surgimento da antipolítica e os movimentos apartidarismo no Brasil. In: *V CONGRESSO DA COMPOLÍTICA*, Curitiba/PR, 2013.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral, *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Disponível em <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/historico-1>. Acesso em 14 ago. 2016.
- CASTELO BRANCO, NATÁLIA C.C. *Capital Social e as Organizações Cívicas Brasileiras: Estudo de Caso das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos*. 2009. 168 f.: Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2009.
- DAGNINO, Evelina. Diversidade Cultural, Cidadania e Construção democrática. In: MIGUEZ; Paulo, BARROS, José Márcio e KAUARK, Giuliana, (org.), *Dimensões e desafios políticos para a diversidade cultural*. 1ª Edição. Salvador: EDUFBA, 2014, p. 87-100.
- DRAIBE, Sonia Miriam. Uma nova agenda social na América Latina? Pontos de partida para a análise comparada dos sistemas de proteção social e suas mudanças recentes, In: LOUREIRO, Maria Rita; SOLA, Lourdes (org.), *Democracia, Mercado e Estado. O B de BRICS*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011, p. 249-288.
- DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.
- FLEURY, Sonia. A Seguridade Social e os Dilemas da Inclusão Social. In: *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 3. 2005, p. 449-469.
- GOHN, Maria da Glória M. Sociedade Civil no Brasil: Movimentos Sociais e ONGs. In: *Meta: Avaliação*, Volume 5, Número 14. Rio de Janeiro, mai. /ago. 2013. p. 238-253.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. In: *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, nº43, Curitiba: UFPR, 2012. p. 59-80.

LÜCHMAMM, Ligia Helena Hahn. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85. São Paulo: jun. 2014, p. 159-178.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social*. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6ª Edição. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SOBOTTKA, E. A. Movimentos sociais e a disputa pela interpretação da realidade. In: GUARESCHI, Pedrinho; HERNANDEZ, Aline; CÁRDENAS, Manuel (org.). *In: Representações sociais em movimento: psicologia do ativismo político*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010, p. 23-35.

STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella Camlot. Elementos do direito do Terceiro Setor e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. *In: Revista Pensamento e Realidade*, v. 29, n. 2. São Paulo: PUC, 2014.

VIANNA, M. L. T. W. A Reforma da Previdência como Instrumento de Desenvolvimento Econômico, In: MORTHY, Lauro (org.), *Reforma da Previdência em Questão*. Brasília: UNB, 2003.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2ª Edição. São Paulo: Record, 2004.