

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

**Projeto**

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

**Série**

Brasil: o estado de uma nação

**FICHA TÉCNICA**

**Editores**

Leonardo Monteiro Monasterio

Marcelo Côrtes Neri

Sergei Suarez Dillon Soares

**Consultor técnico**

Ruy Silva Pessoa

**Apoio técnico**

Marly Matias Silva

Brasil em desenvolvimento 2014 : estado, planejamento e políticas públicas / [editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares]. – Brasília : Ipea, 2014. 2 v. : gráfs., mapas color. – (Brasil: o Estado de uma Nação)

Projeto: Perspectivas do desenvolvimento brasileiro.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-237-0

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Desenvolvimento Social. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Estado. 5. Políticas Públicas. 6. Investimentos. 7. Desigualdade Regional. 8. Distribuição Geográfica. 9. Brasil. I. Monasterio, Leonardo Monteiro. II. Neri, Marcelo Côrtes. III. Soares, Sergei Suarez Dillon. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

<b>CAPÍTULO 13</b>	
PADRÕES DE GOVERNANÇA PRESIDENCIAL E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.....	279
Antonio Lassance	
<b>CAPÍTULO 14</b>	
GASTO PÚBLICO DESIGUAL E ARRANJO FEDERATIVO REGIONAL NO BRASIL.....	303
Constantino Cronemberger Mendes	
Paulo de Tarso Linhares	
Roberto Pires Messenberg	
<b>CAPÍTULO 15</b>	
A INTERAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO FEDERAL: COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E APERFEIÇOAMENTOS REGULATÓRIOS POSSÍVEIS.....	329
Felix Lopez	
Laís de Figueirêdo Lopes	
Baiena Souto	
Diogo de Sant’Ana	
<b>CAPÍTULO 16</b>	
AVALIANDO O MODELO DE GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS .....	347
Lucia Helena Salgado	
Eduardo Pedral Sampaio Fiuza	
<b>CAPÍTULO 17</b>	
UMA BREVE NOTA SOBRE FINANCIAMENTO PRIVADO DE LONGO PRAZO E INVESTIMENTOS .....	373
Gabriel Godofredo Fiuza de Bragança	
<b>CAPÍTULO 18</b>	
O DESAFIO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	379
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira	
Almir de Oliveira Junior	
Helder Rogério Sant’ana Ferreira	
<b>PARTE IV</b>	
<b>RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>397</b>
<b>CAPÍTULO 19</b>	
O BRASIL E AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR .....	399
Renato Baumann	
André Pineli	
<b>CAPÍTULO 20</b>	
AS FUNÇÕES DAS FORÇAS ARMADAS E OS RUMOS DO PODER MILITAR NO BRASIL .....	417
Rodrigo Fracalossi de Moraes	
Edison Benedito da Silva Filho	

## A INTERAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO FEDERAL: COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E APERFEIÇOAMENTOS REGULATÓRIOS POSSÍVEIS

Felix Lopez<sup>1</sup>  
Laís de Figueirêdo Lopes<sup>2</sup>  
Baiana Souto<sup>3</sup>  
Diogo de Sant'Ana<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O papel proeminente desempenhado por organizações da sociedade civil (OSCs) no início da terceira onda de democratização no final dos anos 1970 até hoje inseriu na agenda a discussão sobre o lugar por elas ocupado na esfera pública, na consolidação democrática e na gestão de políticas públicas.

Em que pesem as particularidades nacionais, nas últimas décadas, houve um movimento global gradual de aproximação entre OSCs e Estado na execução de políticas (Salamon, 2006; Edwards, 1997), que ocorreu também no Brasil (Landim, 2002; Dysman, 2011; Abreu, 2011; Lima Neto, 2013; Reis, 2013). Hoje, não há questionamento relevante quanto à legitimidade da colaboração entre Estado e OSCs na gestão pública, mas sobre as condições e as áreas em que esta atuação conjunta deve ocorrer e como tornar as políticas públicas mais efetivas.<sup>5</sup>

Neste texto, discute-se a atuação complementar das OSCs no ciclo de gestão de políticas públicas e o contexto jurídico e institucional em que se desenvolve, com foco na *execução* das políticas. Na primeira parte do artigo, apresentam-se informações gerais sobre as OSCs no país e o cenário da cooperação com o governo federal; na segunda parte, discutem-se algumas propostas de aperfeiçoamentos regulatórios, visando fortalecer o universo das OSCs e sua sustentabilidade, não apenas sua capacidade de atuação em políticas públicas.

Na discussão, já foi incorporado o contexto da recém-aprovada Lei nº 13.019/2014, que estabelece, em norma geral, um novo regime jurídico próprio para as parcerias – fomento e colaboração – entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Assessora Especial da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR).

3. Pesquisadora da FGV Projetos da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

4. Secretário-executivo da SG/PR.

5. Além da parceria com o Estado em políticas públicas, as OSCs foram relevantes nas pressões para que se incorporassem direitos políticos e sociais na Constituição Federal (CF) de 1988 e, desde então, atuam também em fóruns responsáveis por formular e implementar diferentes políticas públicas, sendo protagonistas de muitos avanços ocorridos em diálogo e parceria com os governos nos últimos anos nas áreas sociais, culturais e ambientais.

## 2 O UNIVERSO DAS OSCS

O conceito de organização da sociedade civil se refere a um subconjunto de organizações do universo de entidades privadas sem fins lucrativos (ESFLs).<sup>6</sup> Uma OSC tem os seguintes atributos: é de natureza privada, não governamental, sem fins lucrativos, legal e voluntariamente constituída e autoadministrada (IBGE, 2012, p. 12).<sup>7</sup> Em 2010, foi mapeado o universo de aproximadamente 560 mil ESFLs e 290 mil OSCs (*op. cit.*, p. 15).

O gráfico 1 apresenta a evolução das atuais OSCs existentes no país, por década de fundação. Ele indica que o mais forte crescimento ocorreu na década de 1990, o que se explica pela redemocratização do país e pelo reconhecimento do direito à participação dos cidadãos em diversas políticas, na Constituição Federal (CF) de 1988. A expansão se manteve na década de 2000, com taxa aproximada de 4% ao ano (IBGE, 2012, p. 29).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que os maiores grupos de OSCs são compostos por organizações que têm como campo dominante de atuação: *i) associações profissionais, patronais e de produtores rurais; ii) organizações religiosas; e iii) organizações de desenvolvimento e defesa de direitos*, cujos subtipos de atividades são, respectivamente, associações de produtores rurais, religião e centros ou associações comunitárias (IBGE, 2012). O grupo de organizações de *desenvolvimento e defesa de direitos*, que compõe 15% do universo, representa o núcleo das organizações que se notabilizam por influenciar as discussões públicas sobre que papel devem ter as OSCs na cooperação com a esfera governamental e em ações de defesa de direitos civis e sociais. Daí a usual associação entre a atuação de tais organizações e o fortalecimento da democracia.<sup>8</sup>

6. Até há pouco tempo atrás, ESFL era a categoria oficial do Estado brasileiro, utilizada na terminologia jurídica e também orçamentária. A análise das transferências realizadas pela modalidade 50, no orçamento, indica que muitas organizações de fora do universo das OSCs estão ali listadas. Recentemente, a Lei nº 13.019/2014, que será discutida adiante, adota o conceito de organização da sociedade civil em substituição à ESFL.

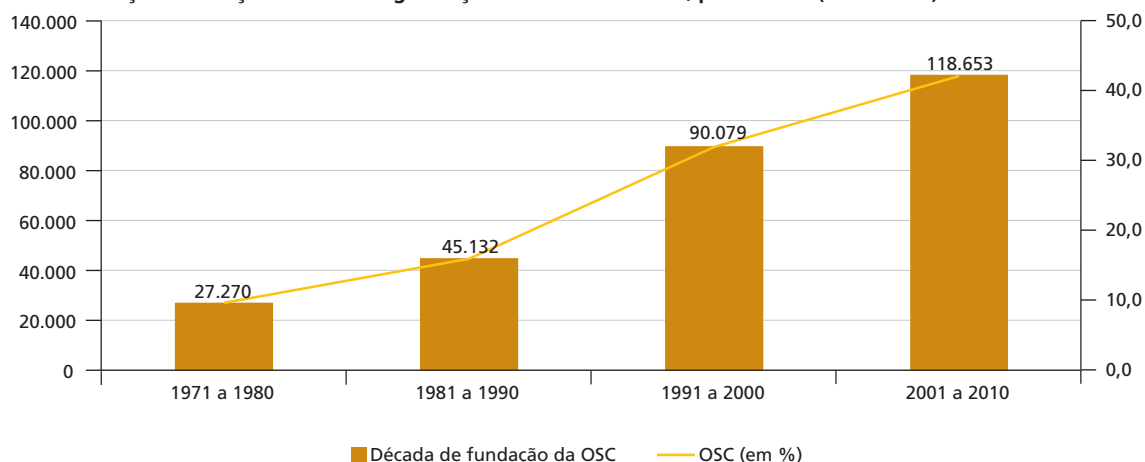
7. Esses são os mesmos critérios utilizados no *Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts* (Manual sobre as instituições sem fins lucrativos no sistema de contas nacionais), elaborado em 2002 pela Organização das Nações Unidas (ONU), adaptado para a realidade brasileira e utilizado no censo sobre as fundações e as associações sem fins lucrativos (Fasfil), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Ipea, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife). Os critérios excluem os seguintes subgrupos, abrangidos pelo conceito de ESFL: caixas escolares, partidos políticos, sindicatos, federações e confederações, condomínios, cartórios, Sistema S, entidades de mediação e arbitragem, comissão de conciliação prévia, conselhos, fundos e consórcios municipais e cemitérios e funerárias. Apesar de poderem ser classificadas como ESFL, não detêm algum atributo que as desqualificam como OSCs: não são privadas, estão “ancoradas no direito público” (IBGE, 2012, p. 16); não têm organização voluntária, são criadas ou autorizadas por lei; têm finalidade lucrativa. A justificativa detalhada para a exclusão de cada subgrupo está em IBGE (2012, p. 16-18). É definida uma OSC, neste texto, empregando o mesmo critério utilizado pelo IBGE para classificar as fundações e associações sem fins lucrativos.

8. Este argumento é ainda mais apropriado para o subtipo de organizações classificado como *defesa de direitos de grupos e minorias*, que representa 1,8% (5 mil) do universo das OSCs (tabela 1). Conforme as notas explicativas da Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos a Serviço das Famílias (Copni), este grupo compreende principalmente “associações de defesa de direitos das mulheres, de crianças, adolescentes, pessoa com deficiência, pessoa portadora do vírus HIV, negros, população indígena, LGBT” (IBGE, 2012, p. 172). Uma particularidade dessas organizações é representarem mais da metade do grupo de 1% de OSCs de grande porte (com mais de cem vínculos empregatícios) no país, o que ajuda a explicar parte de sua influência no debate público.

A Interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis

GRÁFICO 1

Evolução da criação de novas organizações da sociedade civil, por década (1971-2010)



Fonte: IBGE (2012).  
Elaboração dos autores.

TABELA 1

Porcentagem de fundações e associações privadas sem fins lucrativos, por tipo de entidade (2010)

Classificação das entidades sem fins lucrativos e faixas de ano de fundação	Unidades locais	(%)	Pessoal ocupado assalariado em 31/12
Habitação	292	0,1	578
Saúde	6.029	2,1	574.474
Cultura e recreação	36.921	12,7	157.641
Educação e pesquisa	17.664	6,1	562.684
Assistência social	30.414	10,5	310.730
Religião	82.853	28,5	150.552
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	44.939	15,5	113.897
Meio ambiente e proteção animal	2.242	0,8	10.337
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	26.875	9,2	126.704
Desenvolvimento e defesa de direitos	42.463	14,6	120.410
Associação de moradores	13.101	-	13.486
Centros e associações comunitárias	20.071	-	34.594
Desenvolvimento rural	1.522	-	5.703
Defesa de direitos de grupos e minorias	5.129	-	18.440
Emprego e treinamento	507	-	13.522
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	2.133	-	34.665
<b>Total</b>	<b>290.692</b>	<b>-</b>	<b>2.128.007</b>

Fonte: IBGE (2012).  
Elaboração dos autores.

As OSCs desempenham as mais variadas ações de interesse público. No Brasil, parte das atividades executadas por estas organizações se integram, de forma crescente, ao leque de políticas públicas federais e ao rol de ações feitas em colaboração com o Estado. Sinteticamente, apresenta-se a seguir o cenário da colaboração entre OSCs e governo federal, com base nas diferentes formas de interação com repasse de recursos públicos nos últimos anos.

### 3 AS PARCERIAS DAS OSCS COM O GOVERNO FEDERAL

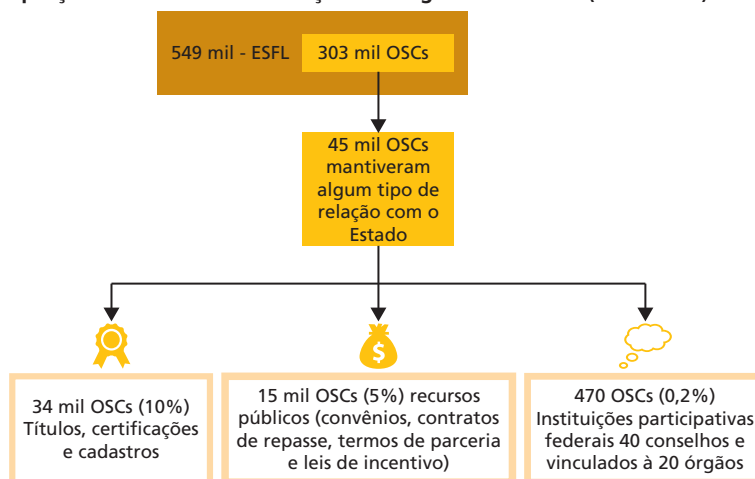
Conforme dados da Secretaria-Geral (SG) da Presidência da República (PR), apurados pela Fundação Getulio Vargas (FGV), sobre o universo de organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o governo federal, das aproximadamente 300 mil OSCs, 45 mil mantiveram algum tipo de relação direta ou indireta com o governo federal, o que corresponde a 15% das organizações no país, considerando-se as parcerias para a execução de políticas públicas, a participação em conselhos nacionais de políticas e de direitos e o recebimento de algum tipo de certificação ou inscrição em cadastro federal – tais como o certificação de entidade beneficente de assistência social (Cebas), a organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), a Declaração de utilidade pública federal (UPF) ou o Cadastro Nacional de Entidade Ambientalista (CNEA), entre outros exemplos.

A abrangência da cooperação direta ou indireta entre OSCs e o Estado brasileiro é bem mais expressiva se consideradas as informações no nível subnacional, onde a colaboração é mais intensa e as relações mais próximas (Lopez e Bueno, 2012). De qualquer modo, os dados da figura 1 ilustram que a relação da administração pública federal com as OSCs é significativa, e quaisquer rearranjos legais têm implicações importantes para o fomento e a própria conformação do campo destas organizações no país.

A seguir, analisa-se, no âmbito das parcerias firmadas, o escopo da colaboração na execução de políticas públicas. De 2003 a 2013, foram firmadas mais de 40 mil parcerias<sup>9</sup> do governo federal com OSCs. Foram classificadas e analisadas as parcerias registradas no Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria (SICONV) do governo federal, de 2010 a 2013, com base nas informações sobre objeto e justificativas destas.

9. O termo parceria é utilizado em sua acepção ampla e inclui também os termos de parceria e contratos de gestão firmados com OSCs. Os dois últimos, contudo, são residuais no universo analisado, abrangendo 1% do total. Vale ressaltar que o número é impreciso, pois é difícil diferenciar com exatidão quais ESFLs são OSCs, nas bases orçamentárias que disponibilizam informações sobre convênios desde 2003 (Siga Brasil e Orçamento Brasil). Por outro lado, os registros do Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria (SICONV), que entrou em operação no final de 2008, ainda não incorporam a integralidade dos convênios firmados, por diferentes razões. Conforme a Nota Técnica nº 510/2014, da Controladoria-Geral da União (CGU), cerca de 40% das transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos são registradas no SICONV. Uma lista dos principais fundos e programas fora do SICONV pode ser verificada na tabela II.1 da Nota Técnica nº 521/2014 da CGU. A existência de sistemas consolidados, as dificuldades operacionais no início da implantação do SICONV e a dificuldade clássica de transversalidade nos instrumentos de gestão pública estão entre os motivos principais para a existência desta diferença, embora se observe gradual ampliação do número de parcerias incorporadas pela ferramenta.

FIGURA 1  
Número e proporção de ESFL e OSCs e relação com o governo federal (2009-2013)<sup>1</sup>



Fonte: FGV (2014).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> O bloco *Títulos, certificações e cadastros* abrange as relações mantidas entre as OSCs e o governo federal estabelecidas pelos seguintes: Ministério da Justiça (Cadastro Nacional das Entidades – CNES, que inclui dados sobre organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), entidades de utilidade pública federal (UPF) e organizações estrangeiras (OEs); Ministério da Educação (certificação de entidades beneficentes de assistência social – Cebas); Ministério da Saúde – Cebas e estabelecimentos de saúde; Ministério do Desenvolvimento Social (formulário eletrônico das entidades de assistência social, Censo do Sistema Único de Assistência Social (Suas) – entidades privadas); Ministério do Meio Ambiente (Cadastro Nacional de Entidades Ambientais – CNEA); Ministério das Cidades (Minha Casa Minha Vida e cadastro das entidades organizadoras); Ministério do Desenvolvimento Agrário (entidades cadastradas: investimento nos territórios rurais, atividades de qualificação, e colegiados territoriais). Destaca-se que a base teve como filtro o período de 2009-2013, mas a base de títulos considerou todos os registros de OSCs desde a criação destes até maio de 2013.

Aplica-se a tipologia seguinte de objetivos gerais (dentro dos quais se incluem objetivos mais específicos), seguindo também a nova conceituação da Lei nº 13.019/2014, que institui regime jurídico de parcerias específico, em âmbito nacional, para as organizações da sociedade civil.

A *colaboração* inclui a execução de políticas públicas contínuas em parceria das OSCs com o Estado. Mais da metade das parcerias se destinam à manutenção de unidades de saúde, ações para treinamento e capacitação de grupos específicos, ações de desenvolvimento rural e cooperativismo, e defesa de direitos.

O *fomento* indica ações de incentivo ou financiamento pelo Estado de políticas ou ações específicas, não contínuas, desenvolvidas por OSCs ou a destinação de recursos para a obtenção de infraestrutura. Neste grupo, se destacam os fomentos a projetos e eventos culturais, acadêmicos, turísticos e esportivos e à construção de espaços físicos, visando ampliar as capacidades de execução de ações.

TABELA 2  
Objetivos das parcerias celebradas entre governo federal e OSCs (2010-2013)<sup>1</sup>

Justificativas para celebração de convênios com OSCs	Número de convênios	Valor empenhado
Fomento	1.798	1.378.368.170
Financiamento a eventos ou atividades em seu interior	890	339.900.347
Outros/financiamento	207	105.445.956
Produção técnica	200	164.533.406
Construção de infraestrutura	194	440.435.020
Produção ou exibição de áudio e vídeo	96	33.139.097
Produção científica	88	90.768.027
Promoção do turismo	65	51.877.615
Produções artístico-culturais	58	37.316.238
Apoio material e/ou financeiro às organizações que atuam em diferentes áreas de políticas públicas	63	114.952.464
<b>Colaboração</b>	<b>5.256</b>	<b>5.879.498.116</b>
Manutenção de unidades de saúde	2.983	1.598.990.461
Capacitação de grupos societários específicos/beneficiários (grupo-fim)	401	606.182.798
Cooperativismo, economia solidária e desenvolvimento de territórios	247	567.101.587
Defesa de direitos	246	100.896.916
Ações e programas educacionais	246	354.819.545
Ações e programas esportivos	207	373.254.818
Ações e programas de saúde	184	1.279.548.050
Capacitação de agentes para execução de programas e ações (grupo-meio)	161	185.489.067
Assessoria técnica	141	194.296.535
Agricultura	95	67.684.478
Preservação de patrimônio material e imaterial	86	102.067.398
Ações e programas ambientais	75	36.831.858
Assistência social	62	177.643.599
Outros/parceria	51	54.302.920
Desenvolvimento industrial e comercial	35	23.174.986
Política tecnológica	22	81.848.141
Ações de enfrentamento às drogas	14	75.364.959
<b>Total geral</b>	<b>7.117</b>	<b>7.257.866.287</b>

Fonte: SICONV.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Os dados referem-se a todos os instrumentos de convênio atualmente existentes entre governo federal e entidades sem fins lucrativos.

Obs.: ver nota de rodapé nº 11.

A tabela 2 apresenta a distribuição dos convênios, por objetivos, e indica que parcerias destinadas à *manutenção de unidades de saúde* equivalem à 40% do universo analisado e que três quartos dos convênios envolvem atividades de colaboração. Por meio da análise da relação entre estes objetivos listados e os diferentes órgãos governamentais, verifica-se que grande parte destes objetivos está associada a determinados órgãos federais. Por exemplo, a *manutenção de*



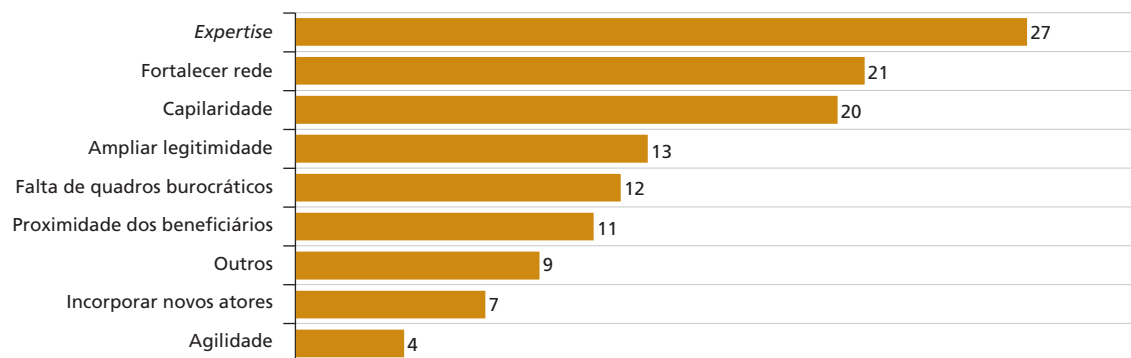
*unidades de saúde* está quase exclusivamente associada ao Ministério da Saúde; *cooperativismo e economia solidária* têm forte relação com o Ministério do Trabalho e Emprego; e grande parte das ações de *defesa de direitos* está relacionada à Secretaria de Direitos Humanos, órgão vinculado à Presidência da República.

Essa relação estreita entre o volume de parcerias e órgãos temáticos sugere que a execução de políticas com OSCs não constitui evento circunstancial;<sup>10</sup> há um padrão. A relevância na execução das políticas, claro, varia entre áreas de política, ora constituindo ação suplementar às atividades executadas pela própria burocracia pública, ora representando complemento decisivo para a efetivação das políticas. Ainda assim, é preciso sublinhar que o volume médio de recursos orçamentários anualmente destinados às OSCs na última década é bastante reduzido em relação ao Orçamento Geral da União e raramente ultrapassa 0,5%.<sup>11</sup>

A relevância das OSCs para a gestão e para as políticas federais também pode ser verificada com base na avaliação que gestores federais responsáveis pelas parcerias fazem sobre os motivos para celebrá-las. Em avaliação feita por meio de entrevistas em profundidade com 53 gestores, em dezoito diferentes ministérios, observou-se que as OSCs desempenham funções que estão além do mero preenchimento de “falhas do Estado” no provimento ou na entrega de serviços. As OSCs são fonte relevante de conhecimento técnico especializado à gestão pública, que permite a esta inovar e desenvolver novas metodologias e estratégias de efetivação de políticas; estas organizações permitem ampliar o acesso às políticas por grupos vulneráveis e pouco acessíveis pelas burocracias públicas, entre outros recursos organizacionais insuficientes, inadequados ou ausentes da burocracia estatal, incluídas as burocracias subnacionais (Lopez e Abreu, 2014). As organizações também são consideradas um recurso importante para ampliar a legitimidade *per se* ou porque qualificam as decisões sobre implementação das políticas no âmbito dos órgãos governamentais. O gráfico 2 resume estes motivos.

GRÁFICO 2

Principais motivações para gestores federais demandarem parcerias com OSCs na execução de políticas (N = 53)



Fonte: Lopez e Abreu (2014).

10. Para uma descrição mais detalhada de objetivos de convênios, por órgão ministerial, para um período mais longo (2003-2011), ver Lopez e Barone (2012).

11. Cálculo realizado excluindo despesas financeiras e pagamento de serviços da dívida pública.

Há também vantagens comparadas em relação à burocracia pública na efetivação de políticas. Sobressaem o maior conhecimento especializado e engajamento em objetivos e ações a executar, maior proximidade das demandas dos beneficiários das políticas e maior agilidade nas estratégias de implementação da política (Lopez e Abreu, 2014, p. 17).

Os dados sobre as parcerias entre OSCs e governos subnacionais são pouco estruturados ou ausentes. No entanto, é plausível esperar que existam mais incentivos para se recorrer à cooperação com OSCs no nível estadual e municipal, porque as burocracias públicas são menos estruturadas e/ou qualificadas, ao mesmo tempo em que as administrações locais são responsáveis por executar a maior parte das políticas públicas.<sup>12</sup>

Pode-se perguntar, contudo, em que ambiente institucional as parcerias com OSCs ocorrem, e se há mudanças e aprimoramentos regulatórios que potencializariam a atuação das organizações da sociedade civil no ciclo de gestão das políticas públicas. A próxima seção sugere mudanças para fortalecer o papel das OSCs no ciclo de gestão das políticas e como instâncias adicionais para representar interesses constituídos dos diversos segmentos da sociedade brasileira.<sup>13</sup>

#### 4 ALINHANDO INTERESSES E INCENTIVOS: A AGENDA DE MUDANÇAS JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS PARA FORTALECER AS OSCs NO BRASIL

O debate sobre a arquitetura jurídica e institucional relacionada à atuação das organizações da sociedade civil legalmente constituídas – incluídas as ações em parceria com o Estado – foi historicamente marcado pela ênfase no voluntarismo dos atores societários e pela desconsideração de motivações materiais dos atores que compõem este campo.

Essa tônica decorre da interligação entre uma trajetória institucional cuja origem foi influenciada por concepções oriundas dos primórdios da assistência social, a ascendência da cosmovisão católica na história brasileira e um processo de formação do Estado nacional que rebaixou a concepção de ação por interesses e luta por interesses – individuais ou de grupos – a uma categoria socialmente indesejável (Lima Neto, 2013). Exemplo dos desdobramentos desta concepção aplicada ao campo das OSCs é o mito da não remuneração das pessoas, seja de dirigentes, seja de profissionais que lhes prestam serviços, pela forte presença do trabalho voluntário como premissa do imaginário coletivo; tema que faz parte dos debates da agenda das organizações da sociedade civil desde a década de 1990.

12. Dados do sistema Finbra e do Tesouro Nacional. Lopez e Bueno (2012) indicam que as despesas de estados e municípios com *entidades privadas sem fins lucrativos* de 2003 a 2010 aumentaram de forma expressiva, bem acima do mesmo investimento federal.

13. *Sociedade civil e organizações da sociedade civil* não são sinônimos e nem sempre esta última é uma boa *proxy* da primeira. No discurso político, tomar as OSCs como *proxy* ou equivalente à *sociedade civil* confere maior legitimidade e atração ao potencial das OSCs, mas se ofuscam as características que são próprias à sociedade civil, irreduzíveis às organizações. Parte da associação ocorre porque se consideram as organizações “de defesa de direitos de grupos e minorias” um equivalente da “nova sociedade civil”. Mas há formas alternativas de engajamento da cidadania que passam ao largo do pertencimento a uma instituição legalmente constituída, entre as quais movimentos sociais, coletivos, redes e até mesmo indivíduos, cujas formas de atuação ou mesmo interação com a esfera estatal podem ser bastante diferentes das observadas entre OSCs, ou entre o universo das OSCs e o conjunto das organizações de defesa de direitos. Por isso, se é razoável esperar que um maior engajamento de organizações da sociedade civil na esfera pública e política seja propulsor da democratização do sistema político e representativo (a depender de outras variáveis sociais, institucionais e econômicas), parte das organizações pode atuar contra estes valores, em favor de políticas que não sejam propriamente compatíveis com fortalecimento e ampliação de direitos de cidadania ou das liberdades civis.

Após a Constituição de 1988, dois grandes esforços referentes ao aperfeiçoamento da legislação referente às OSCs se destacaram e resultaram em mudanças concretas.

O primeiro foi o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso,<sup>14</sup> de 1995 a 2001. O processo gerou a Lei do Voluntariado, em 1998, e a Lei das OSCIPs, em 1999. À época, as duas leis buscavam resolver os obstáculos existentes para o reconhecimento das diferentes formas de vínculo que as pessoas podem assumir nas equipes de trabalho das OSCs, no que tange a sua natureza jurídica e ao seu pagamento, além de priorizar o tema da contratação das organizações pelo Estado.

Contudo, o sistema da pré-qualificação das OSCIPs previsto na Lei nº 9.790/1999, o caráter federal e não nacional da lei, a ausência de regras claras em temas como o procedimento de escolha na contratação, que poderia se dar a conveniência e oportunidade do gestor público, e alguma inércia da administração pública em relação aos convênios resultaram em baixa implementação do modelo do termo de parceria pelas mais de 6 mil organizações qualificadas como OSCIP no âmbito federal.<sup>15</sup>

Depois de duas comissões parlamentares de inquérito (CPIs), cujo tema maior eram as transferências de recursos para organizações não governamentais (ONGs), instaladas ao longo da última década, um grupo amplo de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, coletivos e redes pressionou o governo federal e o Congresso Nacional a inserirem o tema da revisão da legislação sobre o campo em sua agenda.<sup>16</sup> Após um processo de ampla discussão entre agências governamentais e OSCs, foi proposta e aprovada a Lei nº 13.019/2014, que confere maior segurança jurídica na relação do Estado com as OSCs, valoriza as peculiaridades destas e aumenta a transparência e o controle na aplicação dos recursos públicos.

#### 4.1 A nova Lei nº 13.019/2014: fomento e colaboração com OSCs

Ao instituir o *termo de colaboração* para a execução de políticas públicas e o *termo de fomento* para apoiar iniciativas das organizações, a Lei nº 13.019/2014 reconhece estas duas dimensões legítimas de relacionamento das organizações com o poder público e define instrumentos próprios e adequados para as relações de parceria entre o Estado e as OSCs, em substituição aos convênios. Trata-se de um regime jurídico estruturante, de âmbito nacional, que passa a reger as parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, e oferece resposta a um conjunto de demandas há mais de uma década pleiteada por OSCs, gestores públicos e órgãos de controle.

Em linhas gerais, a administração pública e as OSCs poderão, de forma mais clara e segura, planejar, celebrar e acompanhar as parcerias na execução de políticas com base em

14. Em discussões no bojo da reforma do Estado, foi proposta também a Lei das OSs, em 1998, Lei nº 9.608/1998, cujos artigos estão *sub judice* de ação direta de inconstitucionalidade (ADIn) no Supremo Tribunal Federal.

15. Conforme dados apresentados pela FGV (2014).

16. Durante o governo Dilma Rousseff, na Secretaria-Geral da Presidência da República, órgão de assessoramento da Presidência criado em 2003, com competência para interlocução com organizações da sociedade civil e movimentos sociais, foi instituída de 2011 a 2014 a Assessoria Especial do MROSC, com designação de competência e formação de equipe para trabalhar a agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

critérios mais adequados tanto à realidade das OSCs como entidade privada sem fins lucrativos, quanto ao controle da aplicação de recursos públicos das parcerias realizadas. Até então, inexistiam instrumentos jurídicos próprios nacionais para OSCs em geral, independentemente de títulos ou pré-qualificações, sendo comum a inadequada utilização paulatina dos convênios, criados para descentralização de recursos entre órgãos públicos. Estes foram crescentemente se tornando incompatíveis com o tipo de relação desejável para as parcerias das OSCs, por desconsiderarem, em sua maioria, as características e formas de atuação das entidades como diferentes das de um órgão público, a despeito de ambos estarem manejando recursos públicos quando em parceria com o Estado.

O novo marco legal cria novas possibilidades de participação das OSCs ao permitir, por meio do *procedimento de manifestação de interesse social*, que organizações, movimentos sociais e cidadãos possam encaminhar propostas para serem implementadas como soluções para a execução de políticas de interesse público. Prevê também a possibilidade de que a União e os entes federados criem *conselhos de fomento e colaboração* com OSCs como lócus institucional de formulação, diálogo e divulgação de boas práticas e ações de fortalecimento de OSCs.

Quanto ao controle sobre as parcerias, a nova lei obriga a seleção das organizações por meio de chamamento público, salvo nos casos justificáveis de dispensa ou inexigibilidade previstos na norma. A lei também especifica os passos necessários para cada etapa – da formulação à prestação de contas – das parcerias em projetos a serem executados por OSCs.

A legislação recente representa, pois, um avanço que permite reduzir os desincentivos que a falta de regras claras exercia sobre os gestores e as organizações. Na ausência de uma legislação específica, propagaram-se decisões e protocolos administrativos díspares, cujo principal efeito negativo sobre as OSCs foi tisonar seus atributos organizacionais, como a autonomia na sua gestão e nas estratégias de implementação das ações, além de limitar as parcerias à resolução de problemas ligados à execução de políticas públicas, sem a possibilidade clara de se fomentar formas inovadoras de executar as ações.<sup>17</sup>

Em relação à arquitetura institucional, o atual viés do protocolo de monitoramento da execução das políticas executadas por OSCs ainda é demasiado centrado nos procedimentos *vis-à-vis* os resultados obtidos.<sup>18</sup> Esta ênfase no controle de meios deslocada do controle de resultados desperdiça energia dos quadros burocráticos que poderiam escrutinar dimensões atinentes à eficácia e à efetividade das políticas abrangidas pelas parcerias. O desequilíbrio centrado em rigores no controle procedimental é uma propriedade bem distribuída em

17. O receio principal dos gestores são as reações do aparato de controle (CGU etc.) sobre suas escolhas ante à incerteza quanto aos limites e às formas de exercício da cooperação (Lopez e Abreu, 2014). Aqui, é oportuno lembrar que a vida efetiva de uma nova lei pode ganhar contornos imprevistos, ao ser apropriada cotidianamente pela gestão pública. Tanto a evolução da aplicação da lei das OSCIPs quanto a reinterpretação dos gestores governamentais e não governamentais sobre suas vantagens são um exemplo (Trezza, 2010). Algo semelhante foi a reinterpretação gradual aplicada à legislação dos convênios em sua aplicação para a relação entre OSCs e Estado (Storto, 2012). Estes sentidos práticos que as normas ganham decorrem também das incompatibilidades entre as regras formais e as capacidades objetivas da burocracia em segui-las. Exemplo: os prazos para a burocracia interna dos ministérios avaliar os relatórios finais encaminhados pelas OSCs passaram a sofrer inúmeros atrasos no interior do controle interno dos ministérios, a despeito da definição de prazos estritos na legislação. A principal causa era a incongruência entre o volume de convênios que deveriam ser celebrados para efetivar as políticas e o número de servidores destinados ao acompanhamento dos convênios e à verificação das prestações de contas.

18. Ainda mais incipiente são mecanismos de avaliação da efetividade das ações executadas por OSCs.

diferentes áreas da gestão pública federal, mas é especialmente deletéria quando se trata da cooperação com OSCs. Afinal, delas se espera encontrar originalidade, autonomia e agilidade na execução das ações para alcançar as metas e os objetivos propostos nas parcerias. A exagerada criação de etapas formais sem propósitos nos procedimentos de execução do recurso público anula estas características. Deve-se reconhecer, contudo, que a Lei nº 13.019/2014 prevê um sistema estratificado de prestação de contas que associa o rigor no controle à complexidade e ao volume de recursos executados pelas OSCs. Aplicada como pensada, a nova lei representará um avanço nos procedimentos de implementação de políticas públicas em parceria com organizações da sociedade civil.

A plataforma eletrônica para gerenciamento e transparência das parcerias com as OSCs, prevista na nova lei, precisa ser construída de forma a induzir ao acerto, e não ao erro, apoiando os processos. No âmbito federal, o Sistema de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria deverá construir interface própria para albergar os novos termos com esta perspectiva. Nos entes subnacionais, há previsão de possibilidade de adesão ao SICONV, mediante autorização da União, e liberdade para criação de sistemas próprios que atendam a este objetivo.

#### **4.2 Sobrevivência econômica de OSCs hoje no Brasil**

O estímulo fiscal às OSCs é outro assunto relevante da agenda de aperfeiçoamentos necessários. Se é razoável argumentar que a tributação estatal e a posterior redistribuição em políticas públicas sejam alternativas legítimas e potencialmente eficazes para a alocação de recursos, conforme as demandas, soa igualmente legítimo conferir aos indivíduos a prerrogativa de decidir para onde destinar o recurso, via incentivos ou renúncias fiscais.

Dos incentivos fiscais existentes que podem ser utilizados por organizações da sociedade civil na área de cultura, esporte, criança e adolescente, idosos, saúde e ciência e tecnologia, há apenas um que é mais geral e que está vinculado ao título de OSCIP e de utilidade pública federal, sendo permitido para pessoas jurídicas doarem e deduzirem, e interditado, desde 1995, para pessoas físicas.

É importante frisar que uma política de fomento público que amplie as possibilidades de sustentabilidade da atuação das organizações para as quais se dirigem e se desvincule da lógica de “projetização” em favor da ideia de fomento que as incentive a buscar recursos na própria sociedade pode ser determinante para institucionalizar e ampliar a legitimidade das OSCs.<sup>19</sup>

Ademais, para racionalizar a gestão administrativa e simplificar o recolhimento de tributos, uma proposta de “Simples Social”, que se inspire na lógica do “Simples Nacional”, é também parte do debate e pode ser de grande valia para ser também uma alternativa para aqueles que hoje buscam o Cebas, por interesse na isenção da cota patronal – relevante valor que incide sobre a folha de pagamento dos funcionários e que, ao ser dispensado, representa um recurso que pode ser reinvestido nas suas finalidades sociais.

19. Proposta nesse sentido tramita atualmente no Congresso Nacional.

Ressalte-se que a discussão sobre as mudanças possíveis ou desejáveis nessa questão dos incentivos a doações e no sistema tributário diferenciado e favorecido poderá se adensar, uma vez publicados dados fiscais oficiais analíticos, para além das previsões de utilização e execução que são apostas na Lei Orçamentária Anual, por disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não se sabe ao certo a dimensão atual dos recursos canalizados para as OSCs via doação privada ou incentivos e deduções tributárias.

Outro tema fundamental, já presente na agenda do Executivo e em debate no Congresso Nacional, é o dos fundos patrimoniais. A constituição de fundos desta natureza pode incentivar a doação voluntária e permitir a sustentabilidade da entidade mesmo com variação de suas fontes de recursos.

### 4.3 Certificação das OSCs

O modelo atual de outorga de títulos e certificados às OSCs tem eficácia questionável e gera diversos impasses. O título de utilidade pública – UPE, por exemplo, não coaduna com os princípios do Estado democrático de direito ao exigir critérios clientelistas e patrimonialistas para sua concessão e manutenção.<sup>20</sup> A qualificação como OSCIP tem critérios vinculados mais claros e ainda serve a outros fins, tais como a harmonização de remuneração de dirigentes sem a perda de benefícios fiscais. Neste sentido, antes de prescindir ou alterar qualquer destes títulos, há de se observar se as conquistas não sofrerão retrocessos e alicerçá-las em outras lógicas que se vinculem mais a realidade do fato que a chancela para que não haja mais perda do que se pretende.

No caso do Cebas, muito se avançou no sentido de deixar mais claros os prazos, os critérios e os procedimentos para a concessão do certificado, tendo sido uma ação importante a alteração normativa realizada em 2013, que permitiu a remuneração de seus dirigentes sem a perda de benefícios fiscais. O cuidado que se deve ter é que a nova arquitetura do título, voltada às entidades de saúde, educação e assistência social, não gere distorções e deixe sem guarida legal o reconhecimento da imunidade tributária das contribuições sociais previdenciárias das organizações que historicamente atuaram nestas áreas no Brasil, complementando a ação do Estado.

Induzir a rede privada a atuar em ações da política pública correspondente é justo e desejável. A construção do Sistema Único de Assistência Social (Suas), por exemplo, é fruto de demanda e diálogo entre governo e sociedade civil e sua implementação depende essencialmente da assunção de responsabilidades pelo Estado e da atuação complementar das organizações. A complementaridade é positiva e ajuda a buscar soluções para garantir a efetividade dos sistemas, aproximando-os das realidades locais. A regulação precisa promover um equilíbrio para permitir que o Estado assuma suas responsabilidades e ao mesmo tempo permita que a sociedade civil também atue na esfera pública, subsidiariamente.

20. Uma das exigências é a apresentação de três atestados assinados por autoridades públicas locais reconhecendo e indicando que a organização funciona naquele local, de forma regular, há pelo menos três anos. Há inúmeros documentos públicos que podem atender à exigência sem a necessidade de recorrer às autoridades locais.

#### 4.4 Transparência e controle

Outra mudança importante é ampliar o espaço de influência e controle dos cidadãos sobre as OSCs que recebem recursos públicos. Recentemente, novos instrumentos legais tornaram-se disponíveis e precisam se tornar efetivos: a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), além de vincular a administração pública às suas regras, obriga as entidades privadas sem fins lucrativos que firmam parcerias com recursos públicos a promover “transparência ativa” de seus estatutos, quadro de dirigentes, instrumentos firmados e relatórios de prestação de contas correspondentes, permitindo aos cidadãos conhecer e monitorar mais a realidade das parcerias e da atuação das OSCs sempre que houver recursos públicos envolvidos.

A nova Lei de Fomento e Colaboração prevê a participação dos beneficiários na avaliação do desempenho das organizações por meio de pesquisa de satisfação como mecanismo de monitoramento e avaliação, que poderia reduzir a necessidade de controle formal via burocracia e estimular o controle de resultados das atividades das organizações, com a participação dos indivíduos. Estas mudanças institucionais convergem com o movimento geral de transparência do uso dos recursos públicos e fomenta o engajamento da população nas decisões públicas e das organizações.

O estímulo à transparência ajuda a superar problemas observados em duas importantes etapas das políticas executadas com OSCs: o monitoramento da execução e a avaliação dos resultados na prestação de contas.<sup>21</sup> A adoção de estratégias do tipo “alarme de incêndio” no lugar do atual “controle policial” é mais barata e potencialmente mais eficiente (McCubbins e Schwartz, 1984). Na estratégia do tipo “alarme de incêndio”, os órgãos do aparato de controle executivos ou judiciais entram em cena apenas quando acionados por atores interessados – principalmente os beneficiários –, reduzindo exigências de controle burocrático de todas as etapas envolvidas em todas as parcerias entre OSC e governos. O monitoramento permanente da execução das parcerias é um dos principais gargalos na eficácia das parcerias celebradas com OSCs e tem o potencial de sanear problemas e evitar que prestações de contas estejam aquém da qualidade desejável.<sup>22</sup>

Vale indicar a importância de um repositório de dados e bases de informações de diferentes fontes sobre as OSCs e suas ações – ao modo de um Atlas –, que funcione como uma plataforma de transparência e controle, e que possa trazer diferentes funcionalidades, tais como a criação de uma “comunidade de práticas”.<sup>23</sup>

21. Uma fonte de inspiração importante possível seria a atual legislação aplicada às OSCIPs, que exige se dar “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” (Larroude, Oliveira e Pannunzio, 2009).

22. Deve-se reconhecer a dificuldade de obter dos órgãos de controle flexibilidade no objetivo de controlar cada movimento realizado com o dinheiro público em favor de controle por resultados e a necessidade de se criar mecanismos que, de forma ágil, possam interromper a malversação deste e permitam a punição dos responsáveis por atos de má fé (Hage, 2011).

23. A integração com governos subnacionais é um passo adicional relevante, já que a maior parte da cooperação entre o Estado e as OSCs está nestes níveis de governo. A integração dos dados e sua unificação em um só ambiente seria um jogo de soma positiva; todos ganham, com maior facilidade de conhecer o universo das OSCs e as ações realizadas.

## 5 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO FORTALECIMENTO DAS OSCs

A seção anterior apresentou sugestões para aprimorar o ambiente jurídico e institucional responsável por regular os macroincentivos que influenciam as estratégias de atuação das organizações da sociedade civil, em particular na relação das OSCs com os governos. No entanto, para amplificar o papel positivo das OSCs na execução de políticas públicas e na representação de interesses é necessário um sistema político que enseje um desempenho neste sentido (Encarnación, 2003; 2011; Bermeo, 2000; Berman, 1998).<sup>24</sup>

Um ambiente político mais conducente ao aprofundamento da democracia requer, além da participação dos cidadãos, partidos fortes e socialmente arraigados, como canais legítimos de transmissão das demandas dos grupos de interesse. Em que pesem os argumentos sobre a “crise da representação” ou da “democracia representativa”, ainda são os partidos que realizam a tarefa mais ampla de agregar os interesses coletivos; as OSCs o fazem parcialmente, assim como os diversos outros canais de organização subsidiária de demandas de grupos, como é o caso da mobilização eletrônica em abaixo-assinados ou das ações coletivas estruturadas em ambiente virtual. Os estímulos dados pelo sistema político com a tradicional representação partidária são fundamentais para fortalecer a esfera pública e a luta por direitos nas próprias organizações da sociedade civil (Berman, 1998).

A gradual institucionalização de canais de participação social na administração pública tem sido um passo importante para instituir na gestão formas alargadas de representação e qualificar o debate sobre as decisões governamentais no âmbito do Executivo. O potencial das novas institucionalidades poderá ser ampliado por meio de canais mais adequados de comunicação entre os órgãos do Executivo e do Legislativo, bem como entre aquelas e os partidos políticos. Como atores importantes dentro das instâncias participativas, as OSCs poderão encontrar formas de ecoar os interesses dos grupos aos quais se associam, quando houver maior conexão entre tais instâncias e órgãos legislativos estruturados por partidos com definição mais clara de suas agendas.

Para de fato encaminhar as questões do cidadão – por mais atomizada que possa ser sua participação –, ainda é imprescindível a atuação em rede, em organizações da sociedade civil e em partidos políticos capazes de aglutinar as causas e os interesses individuais, organizando as prioridades das demandas.

## 6 CONCLUSÃO

Apresentam-se dados sintéticos sobre a cooperação das OSCs com o governo federal, algumas mudanças ocorridas na legislação recente e sugestões de aprimoramento da arquitetura institucional e jurídica para fortalecer a atuação virtuosa das OSCs nas políticas públicas e na representação de interesses.

24. Como indicou Encarnación, “in the context of a failing political system, civil society, especially if it is large and expanding, can serve to undermine democracy. (...) democracy promoters have ignored the dependent nature of civil society’s political impact. Whether civil society helps or hinders democracy appears to depend not so much on the constitution of its individual components but rather on the nature and characteristics of the surrounding political environment” (Encarnación, 2003, p. 174). Para Berman (1997, p. 37) “we need to shift our focus back, in other words from looking at how social context shapes the performance of political institutions to looking at the crucial role played by political institutionalization in shaping the character and impact of civil society on political development. The most important difference between civil and uncivil politics and well-functioning and problematic democracies (...) is not to be found in an analysis of societal and cultural factors, but rather in an examination of political institutions”.



Nos últimos quatro anos, aproximadamente 45 mil organizações tiveram relação direta – com o recebimento de recursos para executar políticas ou com assento em instituições participativas ou indireta – com a outorga de titulações ou incentivos fiscais – com a administração federal, do atual universo de 300 mil OSCs.

Mostra-se que os principais objetivos dos 7,117 mil convênios analisados no sistema de convênios da administração federal são, em linhas gerais, para manutenção de unidades de saúde, ações de financiamento a eventos culturais, educacionais e científicos e ações de capacitação de segmentos sociais específicos. Apesar de o leque de ações ser diversificado, elas estão associadas a jurisdições ministeriais específicas, o que indica, por um lado, que tais políticas possuem certa relevância no âmbito da política ministerial e, por outro, que sua descontinuidade, seja por redução de recursos ou por redução da cooperação com OSC, teria efeitos nocivos à capacidade de implementação de políticas importantes da gestão federal.

A avaliação de gestores federais confirma, por diferentes razões, ser importante a cooperação com OSCs, tanto para incorporar seu conhecimento especializado e próximo das demandas de seus beneficiários, quanto para ampliar a capacidade de execução territorial das políticas, inovar e melhor informar os objetivos da gestão e dar legitimidade às decisões.

Na seção propositiva do texto, são indicados avanços recentes da legislação que regula a parceria entre OSCs e governos, com a aprovação da Lei nº 13.019/2014, que supera problemas recorrentes observados, principalmente ao definir instrumentos próprios – de fomento e de colaboração – adaptados à natureza jurídica de funcionamento das organizações. O novo marco também amplia as responsabilidades e as oportunidades para as fases de planejamento, seleção, execução, acompanhamento e prestação de contas das ações realizadas pelas organizações contratadas.

Sugeriu-se avançar na implementação de alternativas para monitorar execução de parcerias com OSCs. A estrutura atual é bastante vinculada aos aspectos procedimentais, e as burocracias públicas deveriam atuar mais focadas em resultados, para conseguir acompanhar a contento as parcerias celebradas com OSCs e evitar problemas para os governos e para as OSCs.

No âmbito da sustentabilidade, uma questão apontada foi a necessidade de abrir incentivos fiscais para indivíduos poderem doar para mais organizações, independentemente de projetos específicos, e criar o “Simples Social” – simplificação do sistema tributário para as OSCs e regular de forma clara os fundos patrimoniais. De forma complementar, ações que visem permitir o acesso aos dados e à produção de estatísticas sobre as doações privadas, os incentivos, as imunidades e isenções subsidiarão um diagnóstico mais preciso e apto a informar possíveis mudanças legais.

Por fim, avalia-se a necessidade de maior transparência das OSCs, tornando-as abertas ao escrutínio público sempre que houver ações executadas com recursos públicos. As organizações estão avançando no quesito transparência, mas ainda não tanto quanto é desejável.

Em termos mais amplos, argumenta-se que o debate sobre a relação entre OSCs e o fortalecimento da democracia precisa reinserir as instituições legislativas e partidárias como

interlocutoras essenciais. A discussão recente sobre ampliação das instâncias participativas e o correlato crescimento do papel da sociedade civil organizada não podem ofuscar a necessidade de conectar tais movimentos com a representação partidária.

A diversidade e o crescente ativismo societário indicado pelo crescimento das OSCs nas últimas décadas confere maior legitimidade à democracia, que poderá ser potencializada quando for possível divisar meios mais efetivos de interlocução entre os partidos, as OSCs, as instituições participativas e os cidadãos, tornando o sistema político mais responsivo.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Rafael. **Parcerias entre Estado e sociedade civil: velhas questões para uma nova dinâmica**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BERMAN, Sheri. Civil society and the collapse of Weimer Republic. **World politics**, Princeton, v. 49, n. 3, 1997.
- \_\_\_\_\_. Civil society and political institutionalization. **American behavioral scientist**, v. 40, n. 5, p. 562-574, 1998.
- BERMEO, Nancy. Civil society after democracy: some conclusions. *In*: BERMEO, Nancy; NORD, Philip (Eds.). **Civil society before democracy: lessons from nineteenth century Europe**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000.
- DYSMAN, Carolina. **Um estudo sobre a institucionalização das ONGs no Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- EDWARDS, Michael. **NGOs, states and donors: too close for comfort?** New York: Palgrave, 1997.
- ENCARNACIÓN, Omar. **The myth of civil society: social capital and democratic consolidation in Spain and Brazil**. New York: Palgrave, 2003.
- \_\_\_\_\_. Assisting the civil society and promoting democracy. *In*: EDWARDS, Bob. (Ed.). **The Oxford Handbook of Civil Society**. London: OUP, 2011.
- FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Sumário executivo da pesquisa sobre organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal**. Brasília: FGV, 2014.
- HAGE, Jorge. **Controladoria-Geral da União**. Brasília: Presidência da República, 29 jul. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/2PX0fY>>.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/6AFHe1>>.
- LANDIM, Leilah. **Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs**. **Lusotopie**, Paris, p. 215-239, 2002.

LARROUDÉ, Elisa; OLIVEIRA, Flávia Regina; PANNUNZIO, Eduardo. **Perspectivas para o marco legal do terceiro setor**. São Paulo: Gife, 2009.

LIMA NETO, Fernando. **O sentido das ONGs no Brasil: justiça social, filantropia e ecologia**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LOPEZ, Felix; ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.949).

LOPEZ, Felix; BARONE, Leonardo. **As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise dos convênios e organizações**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.896).

LOPEZ, Felix; BUENO, Natalia Salgado. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.778).

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American journal of political science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, Feb. 1984.

REIS, Elisa. (Org.). **ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2013.

SALAMON, Lester. Government-nonprofit relations from an international perspective. *In*: BORIS, Elizabeth; STEURLE, C. (Eds.). **Nonprofits and government: collaboration and conflict**. Washington: Urban Institute Press, 2006.

STORTO, Paula. *et al.* **Modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade**. Relatório final. Brasília: MJ, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/xyS38q>>. Acesso em: 11 ago. 2014. (Série Pensando o Direito, n. 41).

TREZZA, V. O termo de parceria como instrumento de relação público-privado sem fins lucrativos: o difícil equilíbrio entre flexibilidade e controle. 2010. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LARROUDÉ, Elisa. **Accountability de organizações do espaço público não estatal: uma apreciação crítica da regulação brasileira**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.

LOPES, Laís *et al.* Fomento e colaboração: uma nova proposta de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais...** 2013. Brasília: CONSAD, 2013.

PANNUNZIO, Eduardo. Pautas para o aperfeiçoamento do fomento público às OSCs no Brasil. *In*: MENDONÇA, Patrícia *et al.* **Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil**. São Paulo: Editora FGV; Articulação D3, 2014. p. 167-179.

PESSOA, Leonel; TREZZA, Valéria. **Condições de possibilidade para um Simples Social**. Brasília: Ipea; MJ, 2014.

STORTO, Paula. A incidência do direito público sobre as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coords.). **Direito privado administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.