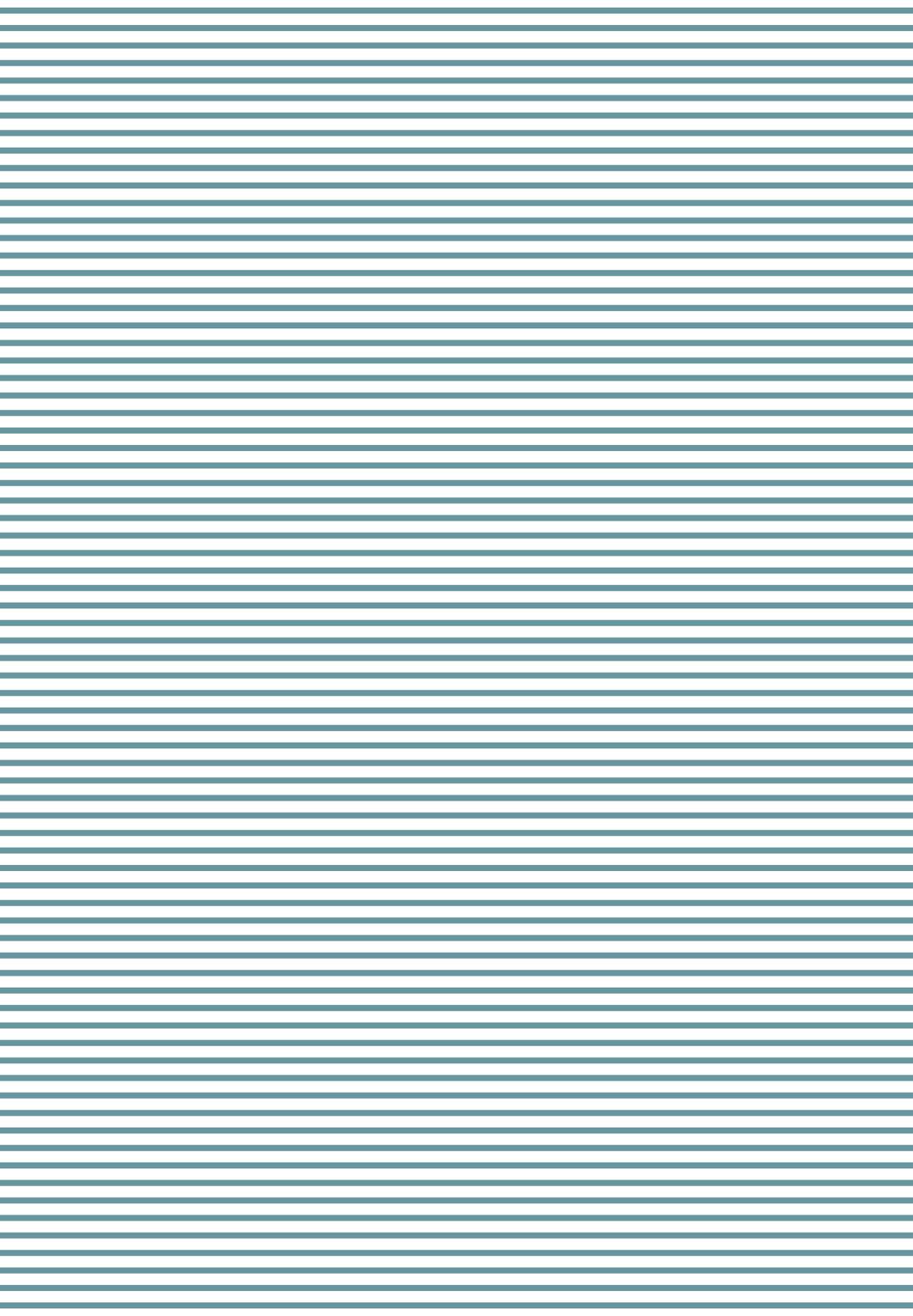




**MARCO REGULATÓRIO
DAS ORGANIZAÇÕES
DA SOCIEDADE CÍVIL**

**MARCO REGULATÓRIO
DAS ORGANIZAÇÕES
DA SOCIEDADE CÍVIL**



**SECRETARIA-GERAL DA
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

**MARCO REGULATÓRIO
DAS ORGANIZAÇÕES
DA SOCIEDADE CÍVIL**

**A construção da agenda
no governo federal – 2011 a 2014**

Brasília, 2015

EXPEDIENTE

Presidenta da República Federativa do Brasil

Dilma Rousseff

Vice-Presidente da República

Michel Temer

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministro-Chefe

Miguel Rossetto

Secretário-Executivo

Laudemir Müller

Secretária-Executiva Adjunta

Simone Gueresi

MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Assessora Especial

Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes

Assessores

Aline Akemi Freitas, Aline Gonçalves de Souza, Ana Túlia de Macedo, Amazico José Rosa, Anna Paula Feminella, Evânio Antônio de Araujo Júnior, Felipe Mattos Leal Dias e Silas Cardoso

Consultores do Projeto BRA/12/018/ PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e do Projeto 914BRZ3018/ Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

Bianca dos Santos, Bruno de Souza Vichi, Cássio Aoque, David Benedickt, Diego Carmona Scardone, Eduardo Szazi, Iara Rolnik Xavier, Letícia Schwarz, Luciana Cristina Furquim Pivato, Marcos Botelho Piovesan, Marielle Ramires e Mariel Rosauero Zasso

MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA NO GOVERNO FEDERAL – 2011 a 2014

Secretaria-Geral da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier (orgs.) – Brasília: Governo Federal, 2014. 240 pp. Inclui bibliografias.

ISBN 978-85-85142-35-3

1. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. 2. Organizações da Sociedade Civil. I. Título.

FICHA TÉCNICA

Coordenação editorial

Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Iara Rolnik Xavier

Projeto gráfico e diagramação

Elisa von Randow e Tereza Bettinardi

Revisão de texto

Todotipo Editorial

Colaboraram com esta publicação

Fernanda dos Anjos, Carolina Stuchi, José Carlos dos Santos, Maria Helena Osório, Mariana Levy Piza Fontes, Paula Racanello Storto, Silvio Sant'ana e Vera Masagão Ribeiro

Secretaria-Geral da Presidência da República
Palácio do Planalto
70.150-900 – Brasília-DF



Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional

Você tem o direito de:

Compartilhar: copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

 **Adaptar:** remixar, transformar e criar a partir do material.

 O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

De acordo com os seguintes termos:

 **Atribuição:** Você deve atribuir o devido crédito, fornecer um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações. Você pode fazê-lo de qualquer forma razoável, mas não de uma forma que sugira que o licenciante o apoia ou aprova o seu uso.

 **Não comercial:** Você não pode usar o material para fins comerciais.

Sem restrições adicionais: Você não pode aplicar termos jurídicos ou medidas de caráter tecnológico que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

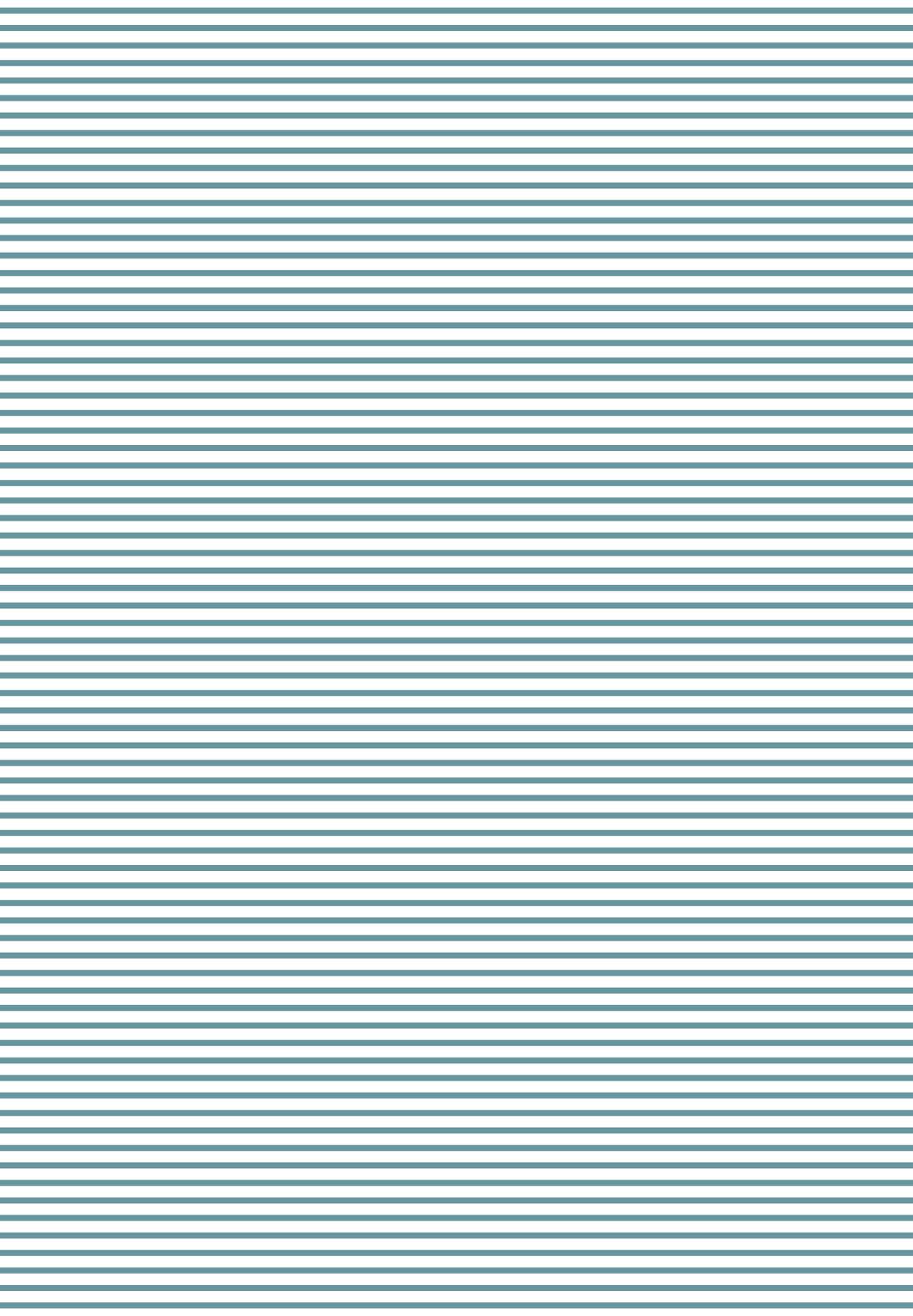
IMPORTANTE: Esta publicação é referente ao período de 2011/2014. Sua edição, entretanto, aconteceu em 2015, após a edição da Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015, que alterou novamente a data de entrada em vigor da lei para 540 dias de sua publicação, em 23 de janeiro de 2016. A MP nº 684/2015 está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv684.htm Acesso: 03 Ago. 2015.

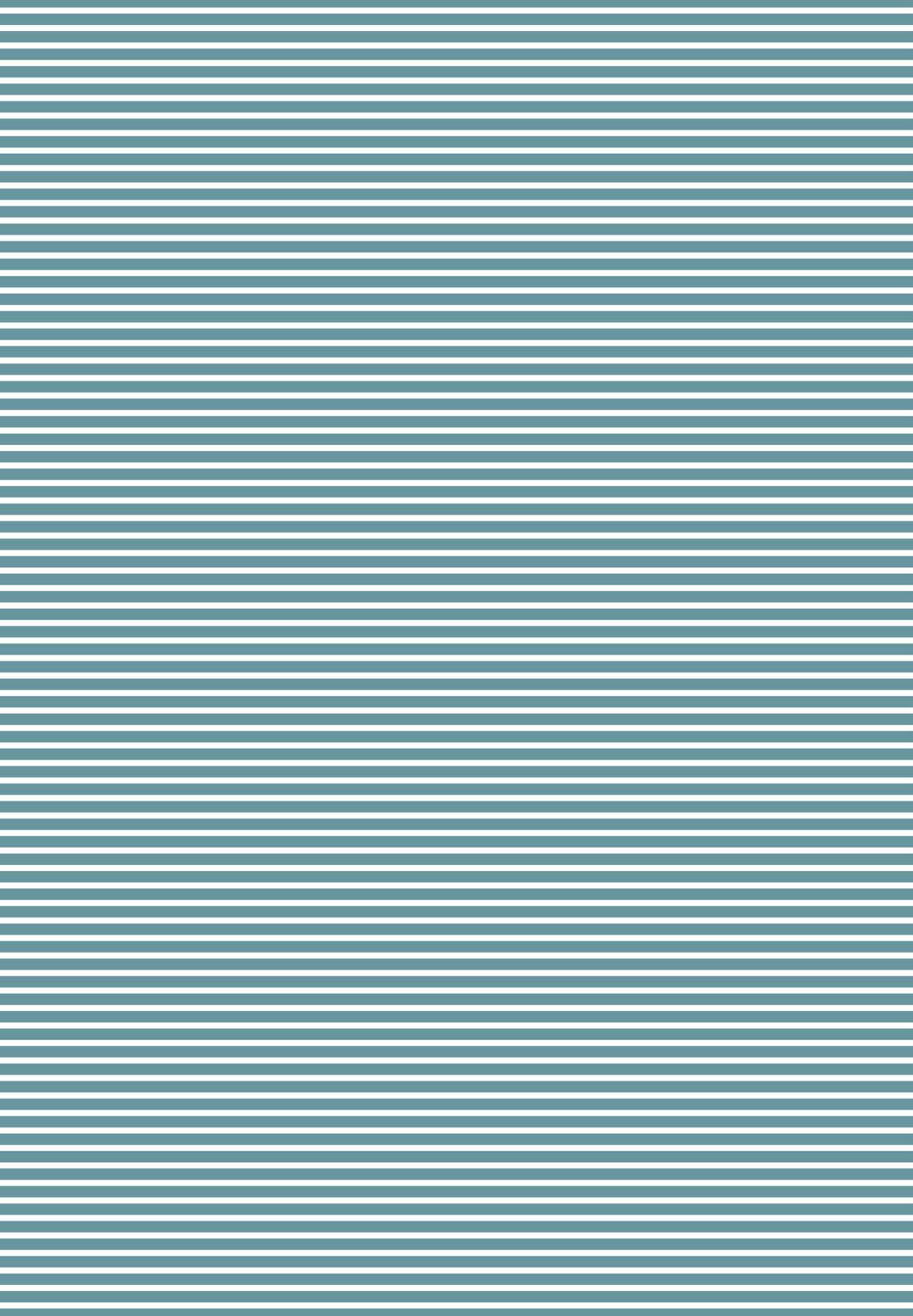
SUMÁRIO

- 9 A AGENDA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E O APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA**
- 15 1. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL**
- 25 2. A CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO PARTICIPATIVO**
- 43 3. O UNIVERSO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL**
 - 3.1 Quem são e o que fazem as organizações da sociedade civil no Brasil
- 67 4. CONTRATUALIZAÇÃO: FOMENTO E COLABORAÇÃO COMO NOVO REGIME DE PARCERIA**
 - 4.1 Um cenário de insegurança jurídica
 - 4.2 Dados sobre as parcerias entre OSCs e o governo federal (2009-2013)

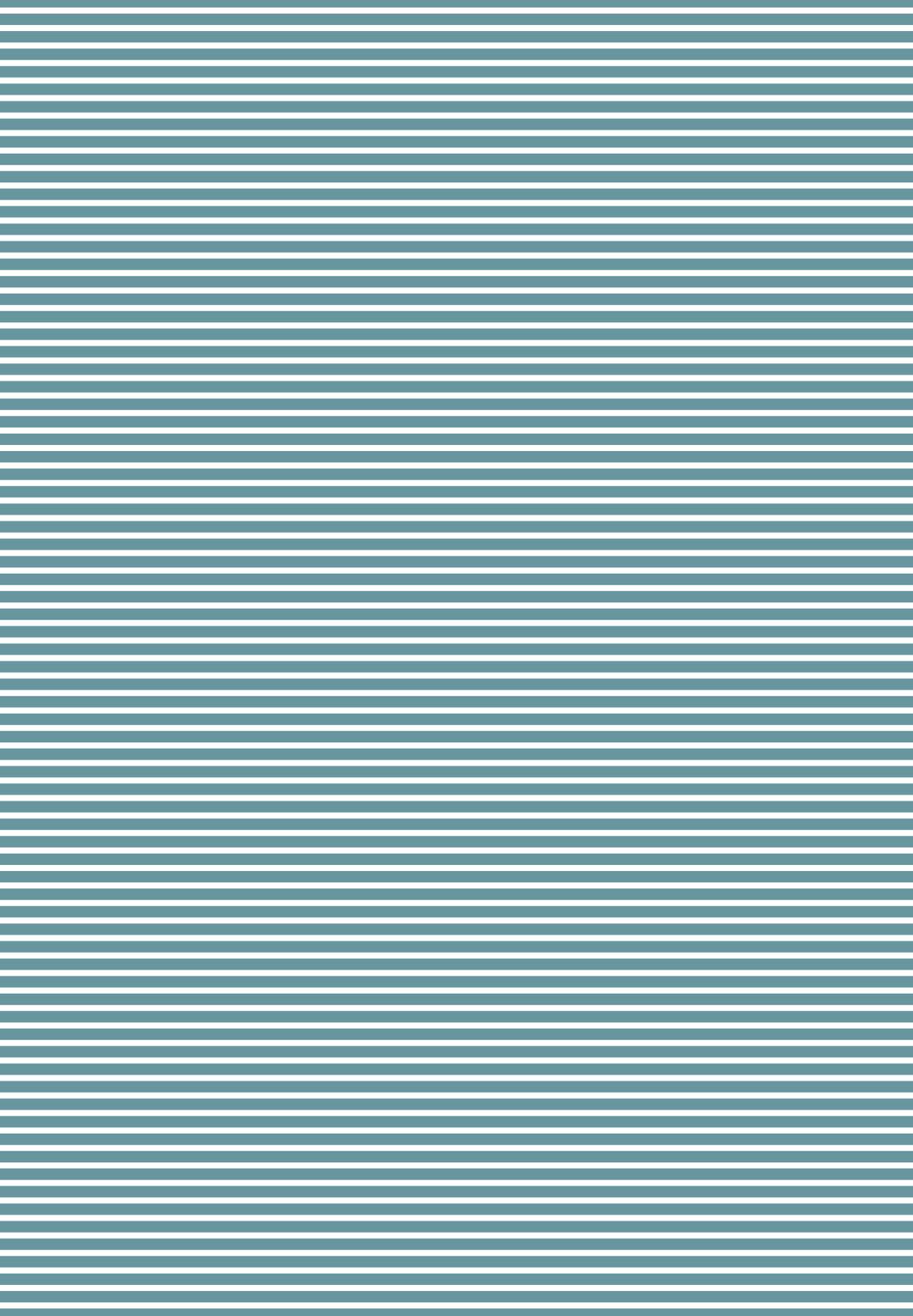
4.3 Termo de Fomento e Termo de Colaboração:
novos instrumentos jurídicos para as parcerias
4.4 O processo de tramitação da Lei nº 13.019/2014

- 125 5. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA:
MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS E
FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**
5.1 A sustentabilidade econômica das OSCs hoje
5.2 Avanços e desafios da agenda de
sustentabilidade
- 165 6. CERTIFICAÇÃO: APERFEIÇOAMENTOS
NECESSÁRIOS NOS SISTEMAS DE
ACREDITAÇÃO PELO ESTADO**
6.1 A certificação das OSCs hoje
6.2 Avanços e desafios da agenda de certificação
- 185 7. PANORAMA DAS PESQUISAS RECENTES
SOBRE O TEMA**
- 199 8. LINHA DO TEMPO SOBRE AS RELAÇÕES
ENTRE O ESTADO E AS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL**
- 209 9. A CONTINUIDADE DA AGENDA: UM
PROCESSO DINÂMICO EM DIREÇÃO A
UMA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO E
COLABORAÇÃO COM OSCS**
- 221 POSFÁCIO**
- 227 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**





**A AGENDA DO MARCO
REGULATÓRIO DAS
ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL E O
APROFUNDAMENTO DA
DEMOCRACIA BRASILEIRA**



Um projeto político inclusivo – calcado na combinação entre desenvolvimento econômico, redução da pobreza, sustentabilidade ambiental e superação das desigualdades – tem como elemento essencial a participação social como método de governar. As mudanças que almejamos em nosso país só serão possíveis com a ampla participação da sociedade, como comprovam os avanços nas políticas públicas de desenvolvimento social e as bem-sucedidas experiências de superação das desigualdades concretizadas na última década.

As parcerias entre Estado e sociedade na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas oferecem ganhos democráticos legítimos e permitem aflorar características da nossa sociedade, como a criatividade, capilaridade e proximidade dos beneficiários. Reconhecer o trabalho que é realizado e fortalecer as organizações da sociedade civil e suas relações de parceria são compromissos assumidos pelo governo federal e é uma prioridade estratégica para a Secretaria-Geral da Presidência da República.

As cerca de 300 mil organizações da sociedade civil (OSCs) que existem no Brasil atuam em diversas áreas – como assistência social, educação, cultura, saúde, esporte, agricultura familiar e promoção do desenvolvimento sustentável, entre outros – e em defesa dos direitos de grupos historicamente excluídos, como pessoas com deficiência, mulheres, jovens, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, quilombolas, lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBTs). Cada uma das orga-

nizações, individualmente ou em rede, atua nas mais diferentes localidades do país em causas públicas. Sem a contribuição e a generosidade dessas entidades e a riqueza de iniciativas que desenvolvem, o Brasil pararia.

As denúncias de casos isolados de corrupção e os erros formais cometidos nas relações de parceria com OSCs, em meio a um período marcado por comissões parlamentares de inquérito (duas CPIs das ONGs e a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra), estão afetando organizações que, historicamente, realizam um trabalho popular, sério e comprometido com o interesse público. Essa “criminalização burocrática”, que ocorreu, sobretudo, pela ausência de regras claras e próprias, deve ser revertida com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

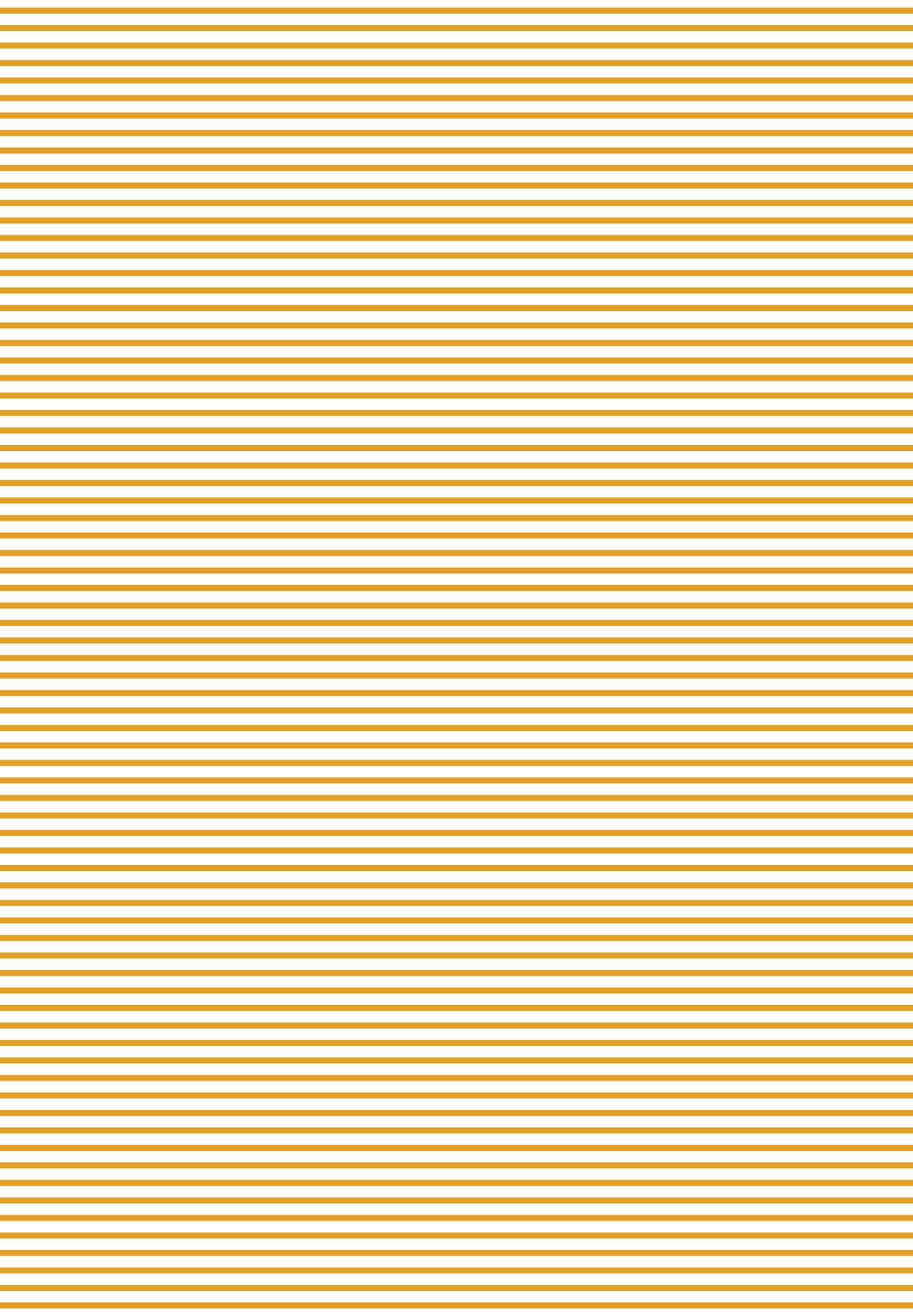
A presidenta Dilma Rousseff delegou à Secretaria-Geral da Presidência da República a coordenação desse processo de aperfeiçoamento do ambiente institucional e normativo e o desafio do diálogo permanente com a sociedade civil, respondendo a um compromisso assumido com a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil – iniciativa que congrega diversas redes, coletivos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

A principal conquista está refletida na nova Lei de Fomento e Colaboração – Lei nº 13.019/2014 – cuja contribuição principal é combinar a valorização das organizações da sociedade civil com a transparência na aplicação dos recursos públicos. É uma lei estruturante, produto de construção coletiva e pluripartidária, que deverá criar novas relações de parceria entre governos e organizações, dando visibilidade ao enorme trabalho que a sociedade civil organizada desenvolve no nosso país.

A condução e os encaminhamentos desse processo são também reflexo da abertura do Estado brasileiro à participação social. Não fossem as reivindicações da sociedade, dificilmente teríamos conseguido mobilizar tantos atores diferentes em torno de temas que interessam diretamente às organizações, seja no aperfeiçoamento das regras referentes às parcerias com o Estado, seja em relação ao aumento de recursos livres para sua sustentabilidade econômica e a desburocratização de processos de certificação.

A construção e a implementação da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil simbolizam a importância da

sociedade organizada para a criação e o desenvolvimento de novas tecnologias sociais e para a formulação e execução das políticas públicas. O que pretendemos com esse trabalho é fortalecer e fomentar as iniciativas de solidariedade do povo brasileiro, construindo um novo patamar de cidadania no país.



**1.
DEMOCRACIA,
PARTICIPAÇÃO SOCIAL
E PROTAGONISMO DA
SOCIEDADE CIVIL**

A DEMOCRACIA BRASILEIRA ENCONTRA-SE EM CONSTANTE EVOLUÇÃO E

aprimoramento. Esse fato é notório com a crescente garantia de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, somada ao surgimento de novos direitos, pelo fortalecimento das instituições democráticas e pelo protagonismo da sociedade civil na vida política. Passados quase trinta anos desde o fim da ditadura, vivemos hoje uma democracia viva, ancorada em uma sociedade civil atuante e cada vez mais consciente de seus direitos.

A construção dessa jovem democracia, que rompeu com a longa tradição autoritária do Brasil, contou com o protagonismo da sociedade civil: “Ainda na ditadura, assistimos à emergência de uma sociedade civil mais plural e complexa que buscava não apenas reivindicar o acesso a direitos já conquistados, mas afirmar novos interesses e demandas como direitos a partir da disputa na esfera pública [...]. Com isso, abriram espaço para a emergência de novos discursos e novas práticas que ampliaram o escopo do que se define como política e a legitimidade dos atores aos quais se atribui o direito de ‘fazer política’”¹. Isso fez com que a participação seja um traço permanente da atual configuração institucional do Estado brasileiro.

Do ponto de vista do aparato do governo federal voltado à participação, atualmente, há uma diversidade de práticas que articulam o Estado e a sociedade em espaços criados, em sua maioria, a partir da Constituição de 1988 e ampliados e intensificados nos últimos doze anos. São eles os fóruns públicos de participação e debate (conselhos de políticas públicas e outros órgãos colegiados de participação social, como conferências, audiências e consultas públicas), as ouvidorias públicas, as mesas de diálogo, os fóruns interconselhos, além das interfaces e dos ambientes virtuais voltados ao diálogo e à participação social nas políticas públicas².

1 SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília, 2014.

2 Entre 2003 e 2014, mais de 9 milhões de cidadãos brasileiros participaram de 104 conferências nacionais, abrangendo mais de quarenta áreas setoriais. No âmbito do governo federal, existem mais de 120 conselhos, dos quais cerca de cinquenta têm, em sua composição, expressiva presença de representantes da sociedade civil. Estão ativas também cerca de 286 ouvidorias públicas federais, que auxiliam o cidadão em suas relações com o governo.

Estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)³ demonstra que houve crescimento da participação social no poder Executivo no período de 2002 a 2010, e que cerca de 90% dos programas do governo federal possuem pelo menos uma forma de interface socioestatal⁴, o que configura a existência de processos permanentes de escuta e diálogo.

Os mecanismos de participação ampliaram-se no último governo. O Brasil aderiu, em 2011, à Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*), pacto internacional para melhoria da gestão pública que gera compromissos como a transparência e a criação de mecanismos para que o cidadão exerça o seu direito legítimo de fiscalização do poder público. A Lei de Acesso à Informação, que entrou em vigor em 2012, passou a garantir o acesso de qualquer pessoa às informações públicas dos órgãos e entidades⁵.

O governo também lançou, em 2014, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Compromisso Nacional pela Participação Social⁶, iniciativas com o objetivo de sistematizar as diretrizes em relação aos canais de participação no poder Executivo. A PNPS busca orientar órgãos e entidades da administração pública federal para melhor utilização das diversas instâncias e mecanismos de participação social existentes, o que permite alcançar um maior grau de aderência social, transparência e eficácia às políticas públicas. A política abre, ainda, caminho para as novas formas de participação social, por meio das redes sociais e dos mecanismos digitais de participação via internet.

3 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal*.

Texto para Discussão nº 1.707, 2012.

4 De acordo com os autores da pesquisa, “o conceito de interfaces socioestatais é recuperado como base analítica capaz de acomodar um amplo espectro de interações Estado-sociedade, que vão desde a participação social em fóruns coletivos e deliberativos, como os conselhos e conferências nacionais, às formas mais restritas e individualizadas de contato, como ouvidorias, serviços de atendimento ao cidadão etc.” (p. 5).

5 A Lei nº 12.527/2011 é aplicável para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Também se aplica a estados, Distrito Federal e municípios, inclusive às entidades privadas sem fins lucrativos que, recebendo recursos públicos, devem dar acesso à informação acerca do uso desses recursos.

6 Para mais informações sobre a PNPS, instituída pelo Decreto nº 8.243/2014, cf. <www.secretariageral.gov.br/participacao-social>. Acesso em: 15 nov. 2014.



Além dos espaços tradicionais, ganharam relevância novas dinâmicas de organização e participação social, expressões da sociedade da informação e da era digital, que demonstram a transversalidade das demandas por direitos. Tais dinâmicas se materializam em novas formas de ativismo, empoderamento e articulação em rede⁷. Esse movimento recente, explicitado de forma mais evidente no Brasil com as manifestações de junho de 2013, vem desafiando a gestão pública a oferecer respostas mais rápidas, diversificadas e efetivas ao conjunto de demandas sociais.

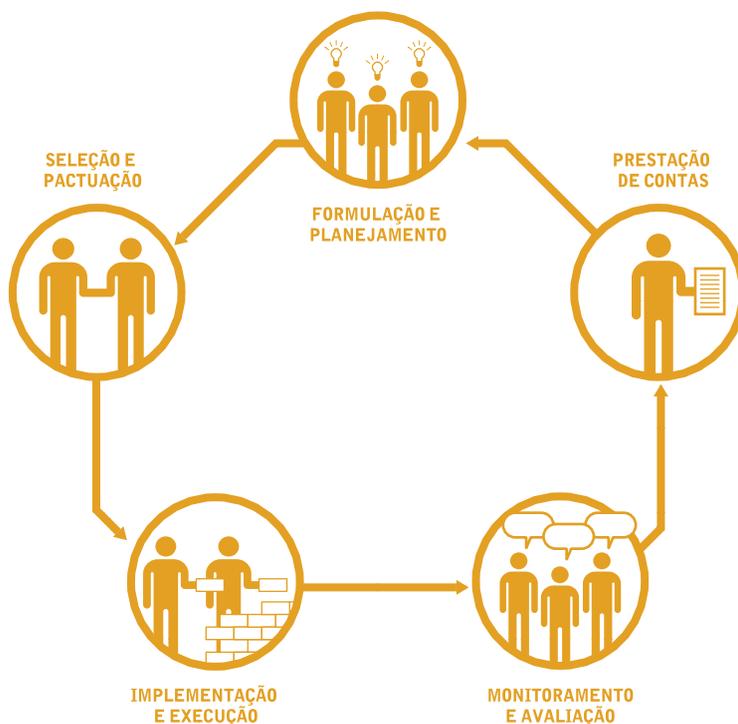
Por sua vez, a diversificação das formas de participação da sociedade civil pode ser percebida também na garantia direta de direitos e nas ações que têm o interesse público como objeto compartilhado com a ação estatal. Por meio das parcerias com o Estado, a sociedade civil organizada pode incidir mais diretamente no ciclo de políticas públicas, com atuação relevante em diferentes papéis. A presença das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) pode ser observada na etapa de *formulação* da política, por meio da participação em conselhos, conferências e compartilhamento de experiências de tecnologias sociais inovadoras; na *execução*, por meio da celebração de acordos com o poder público e a efetiva implementação de projetos e ações de interesse público; e no *monitoramento e avaliação*, no exercício do controle e reflexão sobre meios e resultados do ciclo das políticas públicas.

A atuação da sociedade civil organizada nas fases de implantação ou execução de políticas públicas por meio de parcerias tem origem na Constituição Federal de 1988. A política de assistência social, por exemplo, indica que a coordenação e a execução das ações serão descentralizadas às esferas estadual e municipal e se estenderão à atuação de “entidades beneficentes e de assistência social” (art. 204, I). Isso ocorre também no caso dos direitos da criança e do adolescente e na política para os idosos, ao prever que estes deverão ser assegurados pela “família, a sociedade e o Estado” (art. 227 e art. 230). No caso das ações e serviços públi-

7 Sobre esse debate, cf. CASTELLS, M. *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Cambridge: Policy Press, 2012; SAVAZONI, R. e COHN, S. *Cultura digital.br*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2009 e SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. In: *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, nº 1, jan./abr. 2006, p. 109-130.

cos de saúde, a previsão da participação da sociedade é expressa (art. 197, 198 e 199), como também ocorre com a educação (art. 205), a proteção ao patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º); a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), entre outras políticas⁸.

**DIAGRAMA 1. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fonte: Elaboração própria.

8 LOPES, L. C. F. *et al.* As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil no Brasil: a formação de uma agenda de mudança institucional e regulatória. In: *Novena Conferencia Regional: The International Society For Third-Sector Research*. Santiago do Chile: 28-30 ago. 2013. p. 9.



Sem que se abra mão do papel do Estado, as parcerias com organizações da sociedade civil para a realização de políticas de interesse público complementam e aprimoram o caráter democrático e descentralizado da administração pública, impactando a concepção e a gestão do próprio Estado. Essa forma de operacionalização democrática confere às políticas públicas recursos de inovação, tais como maior capilaridade, porosidade territorial e incorporação de mecanismos e tecnologias próprios de uma sociedade civil que, diariamente, experimenta e encontra soluções para questões estruturais do país e detém parte importante do conhecimento e estratégias para enfrentá-las.

Além disso, a transferência de tecnologias sociais e das práticas democráticas para o nível administrativo⁹ faz com que o processo de formulação de políticas não se restrinja aos gabinetes do poder Executivo, chegando mais perto dos anseios e necessidades da população, incorporando-a, de fato, como parte fundamental do processo de decisão. A colaboração mais intensa entre o Estado e as OSCs aponta direções, cria novos consensos e reorganiza prioridades para a ação estatal, contribuindo para superar desafios sociais existentes, persistentes e complexos.

Ao mesmo tempo, e num processo cíclico, as próprias organizações são fortalecidas, consolidando o campo democrático no país. As parcerias com o poder público alicerçam as organizações da sociedade civil e aumentam sua capacidade de atuação. Nesse movimento, as pautas gestadas no bojo da sociedade civil são incorporadas à agenda pública, incluindo também grupos tradicionalmente marginalizados na política¹⁰. Essa incorporação abre caminho para ganhos de escala das estratégias de enfrentamento aos problemas sociais e sua universalização pode promover maior incidência das OSCs.

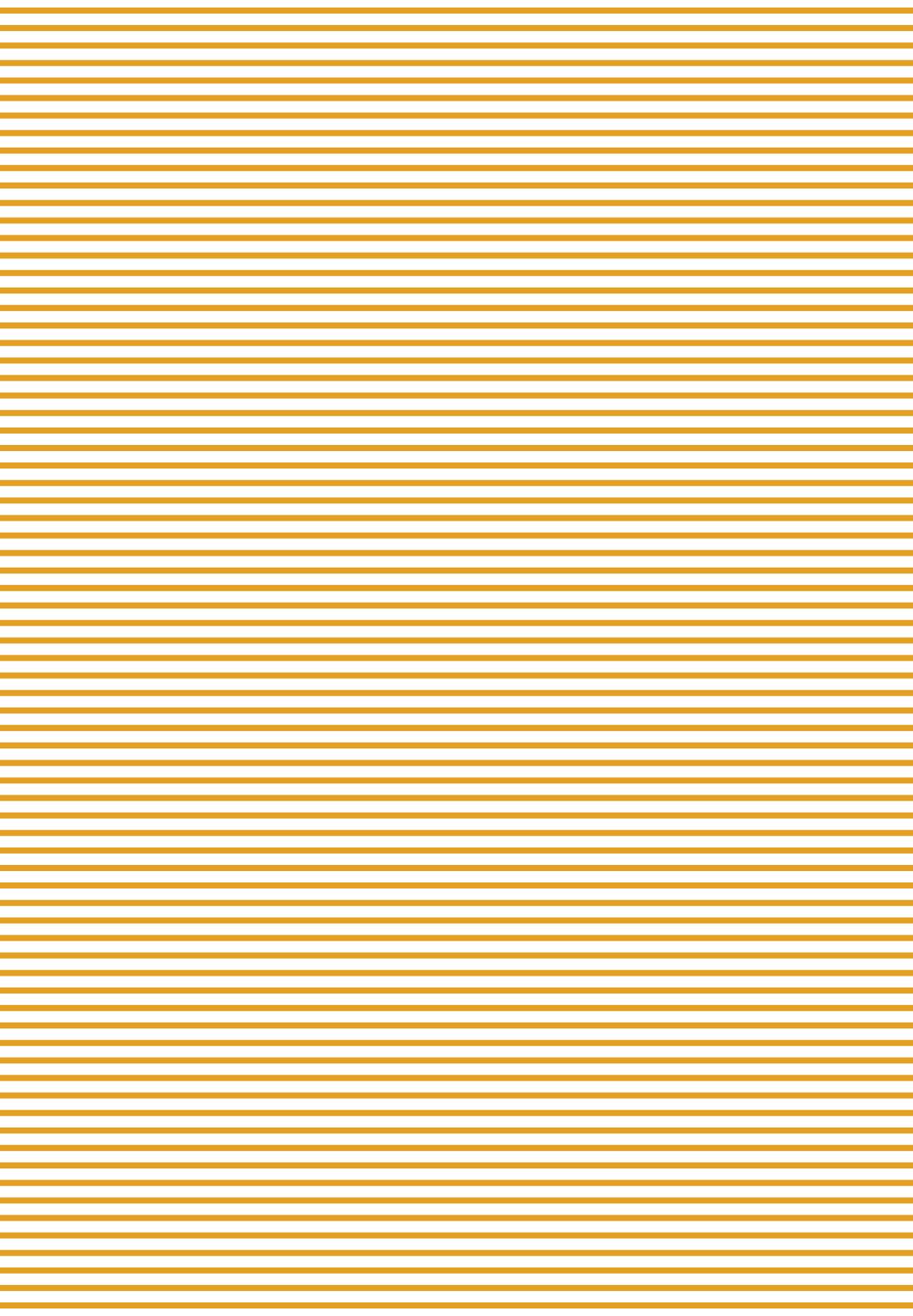
Ainda que a participação da sociedade civil tenha se ampliado notavelmente nos espaços de formulação e incidência, do ponto de vista normativo, a execução de políticas públicas por meio de parcerias não

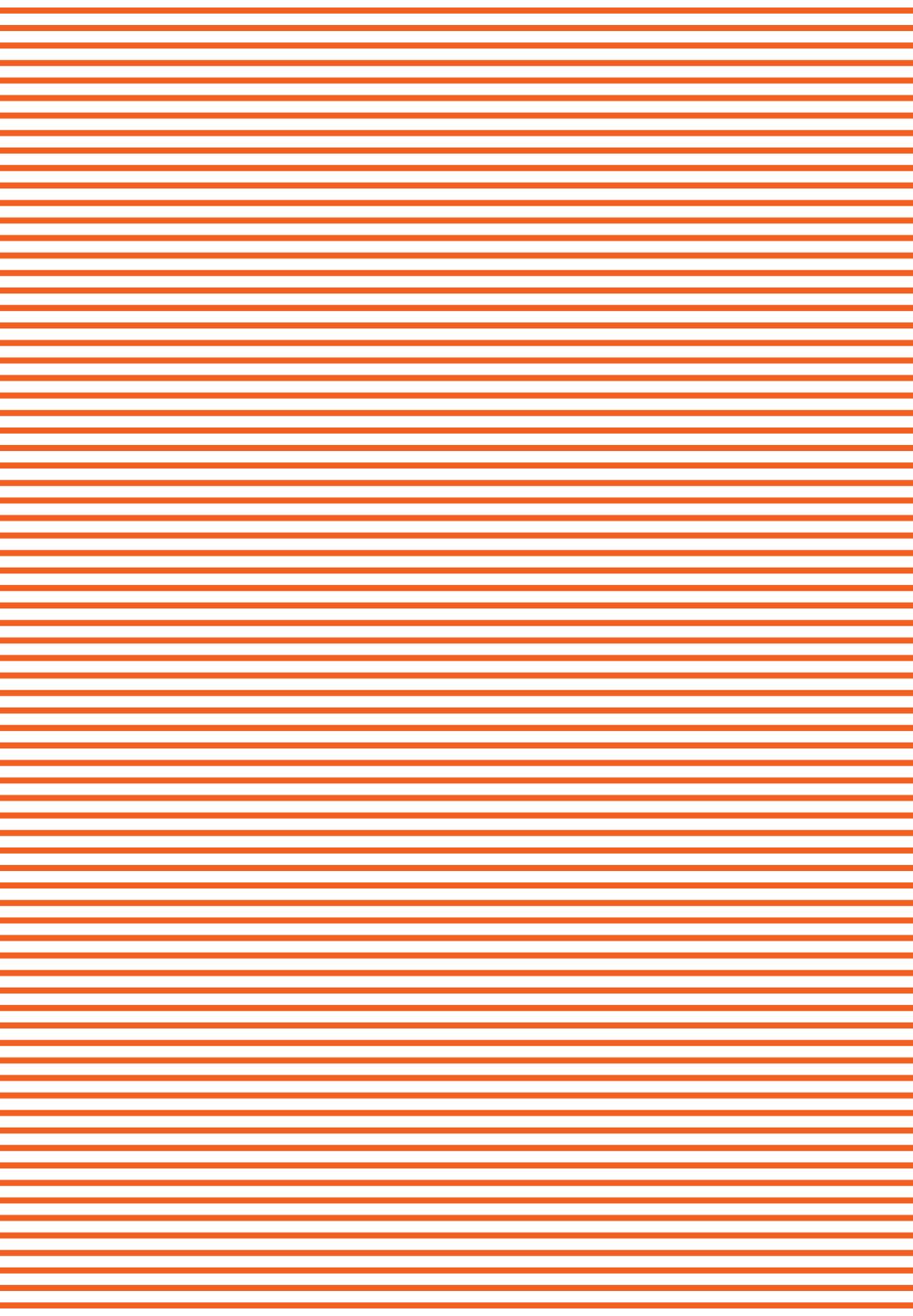
9 AVRITZER, L. e SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.

10 COELHO, V. S. P. e NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

era acompanhada de uma legislação clara e consistente. Nesse sentido, a aprovação da Lei nº 13.019/2014 trouxe novo tratamento à relação das organizações da sociedade civil com o Estado, ao reconhecer e valorizar sua autonomia e peculiaridades e, ao mesmo tempo, fortalecer a transparência na aplicação de recursos públicos.

A nova lei busca criar um ambiente normativo capaz de acompanhar o protagonismo da sociedade civil. Um desafio que se descortina com o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é o de criar as condições para a incorporação crescente da sociedade civil no ciclo de políticas públicas, refletindo uma concepção ampliada de espaços, formas e atores da participação social. Esse entendimento está na base de um projeto de transformação da democracia que, além de representativa, passa a adotar também princípios da democracia participativa direta, contribuindo para que a igualdade formal garantida em nosso ordenamento jurídico se traduza em uma sociedade efetivamente livre, justa e solidária.





2. A CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO PARTICIPATIVO

NO PERÍODO DE 2011 A 2014, O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES

da Sociedade Civil (MROSC) se constituiu como uma agenda política ampla na Secretaria-Geral da Presidência da República. Essa agenda não se resumiu aos esforços que redundaram na edição da nova Lei de Fomento e Colaboração (Lei nº 13.019/2014), mas se estendeu a um conjunto amplo de estratégias para o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado.

A agenda do MROSC está orientada pelo fato de que a incidência, o impacto e a riqueza das organizações da sociedade civil na participação social e na execução de políticas públicas precisam ser acompanhados de um quadro normativo que reconheça e valorize o trabalho das organizações à altura dos desafios da democracia brasileira. Por isso, é necessário criar um ambiente mais favorável que estimule a potencialidade da sociedade civil organizada, garantindo a plena participação, a transparência na aplicação dos recursos públicos, a efetividade na execução dos projetos e a inovação das tecnologias sociais.

Para a mudança de cultura que o novo paradigma exige, a agenda do Marco Regulatório tem como objetivo, também, a produção de conhecimentos e a consolidação de entendimentos que explicitem os fundamentos e a lógica de funcionamento das organizações enquanto entidades privadas sem fins lucrativos que atuam legitimamente na esfera pública não estatal.

Ao longo desta publicação é utilizado o termo “Organizações da Sociedade Civil” ou a sigla “OSCs” para se referir às organizações. Também são feitas explicações sobre os diferentes formatos jurídicos e de titulação que as organizações podem assumir, dando forma ao conceito apresentado.

A adoção do termo é uma opção que reforça o caráter afirmativo de protagonismo e de iniciativa própria da sociedade. O termo – que tem ganhado cada vez mais força – tem sido disseminado pelo governo federal e por diversas organizações nacionais e internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a União Europeia, com a intenção ética e política de reafirmar o cará-

ter autônomo, a finalidade pública e a voz própria da sociedade civil organizada¹¹.

O termo OSC evita, ao mesmo tempo, uma abordagem de negação sugerida pela expressão “organização não governamental” (ONG)¹², que se mostra insuficiente nos dias atuais. Isso porque, em vez de identificar as entidades como não integrantes do governo, afirma sua identidade a partir de sua origem em uma sociedade civil ativa e pulsante.

A garantia da liberdade de associação para fins lícitos, dos princípios da não interferência estatal e da liberdade de auto-organização afirmou a legitimidade das liberdades associativas, que são a base da existência e atuação dessas organizações no país¹³. Tais princípios, presentes na Constituição Federal, são o reflexo do direito à liberdade

11 ARMANI, D. OSCs no Brasil: a relevância dos atores. In: ARMANI, D. *Organizações da sociedade civil: protagonismo e sustentabilidade*. Recife/Barueri: Instituto C&A, 2013.

12 ONG foi uma denominação cunhada em 1945 pela Organização das Nações Unidas em referência às entidades sem fins lucrativos, organizadas nos níveis local, nacional ou internacional e dirigidas a ações de interesse público, que atuaram na reconstrução de seus países após a Segunda Guerra Mundial e tinham na independência em relação aos governos uma de suas principais características. Surgiu para explicitar que os povos das Nações Unidas poderiam se expressar não apenas por meio dos representantes de organismos do governo como também por meio de organizações não governamentais. Cf. UNITED NATIONS RULE OF LAW. Non Governmental Organizations. Disponível em: <www.unrol.org/article.aspx?article_id=23>. Acesso em: 15 nov. 2014. No contexto brasileiro, o termo ONG foi adotado pelas organizações que atuavam prestando assessoria a movimentos sociais e que protagonizaram, junto a diversos outros atores, a luta pela redemocratização, dando ao conjunto de organizações um caráter mais técnico e político. Recentemente, com o acúmulo de alguma carga negativa a respeito das organizações nos últimos anos, um conjunto de entidades e movimentos sociais representativos do segmento, em especial a articulação criada em 2010 reunida na Plataforma por um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, abordada adiante, assumiu a denominação OSC.

13 STORTO, P. A incidência do direito público sobre as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Org.). *Direito privado administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

de reunião e associação pacíficos¹⁴, previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O movimento inicial da criação desta agenda se deu em 2010, com a articulação da “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”, cujos membros representam diversas organizações, coletivos, redes e movimentos sociais.

São entidades representativas das mais variadas frentes e segmentos que reúnem organizações que atuam, por exemplo, na economia solidária, na promoção e defesa de direitos, no investimento social privado e responsabilidade social e em áreas tradicionais, como saúde, educação e assistência social – sejam de base comunitária, de origem religiosa ou empresarial.

Esse grupo heterogêneo, aberto a adesões, reuniu-se para reivindicar normas e políticas que promovessem e protegessem seus direitos enquanto organizações da sociedade civil autônomas que atuam na esfera pública e querem construir uma relação harmônica com os governos, além do fomento à participação social e do acesso democrático a recursos públicos. O coletivo comprometeu-se também a zelar pelo sentido público de sua atuação, pela boa gestão e transparência.

14 Recentemente (2010), a liberdade de associação e reunião pacífica foi objeto da criação de uma relatoria especial da ONU, motivada pelo fato de que o espaço global para sociedade civil e ação cívica tem diminuído de forma contínua. Isso acontece, entre outros fatores, por meio da restrição do acesso a financiamentos externos por organizações da sociedade civil, a repressão violenta de protestos, assédio, intimidação e perseguição de defensores dos direitos humanos, a redução de associações *on-line* por parte dos governos, incluindo os meios de comunicação social. Nos relatórios temáticos anuais do presente relator Maina Kai, foram identificadas e compiladas as melhores práticas no exercício do direito à liberdade de reunião pacífica e de associação. Os relatórios argumentam que o acesso aos recursos, incluindo o financiamento externo, constitui um elemento integrante do direito à liberdade de associação. Os documentos defendem a proteção dos direitos à liberdade de assembleia pacífica e a associação no contexto das eleições e uma maior proteção destes direitos para grupos em situação de maior risco de ataques e represálias por conta do exercício de seus direitos de se reunir e associar livremente. Reafirmam, assim, o papel essencial da sociedade civil na consolidação dos sistemas democráticos. Mais informações sobre essa relatoria e os documentos já publicados estão disponíveis em: <www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>. Acesso em: 15 nov. 2014.

A plataforma foi apresentada em carta reivindicatória¹⁵ aos candidatos à Presidência da República que concorriam ao mandato de 2011/2014, contendo as principais pautas relativas ao fortalecimento das organizações e das parcerias firmadas com a administração pública. Na ocasião, a então candidata Dilma Rousseff assinou compromisso público e, após sua eleição, instituiu, por decreto (nº 7.568/2011), um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de composição paritária entre representantes do governo federal e da sociedade civil para diagnosticar e propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público.

O GTI¹⁶, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, contou com a participação da Casa Civil da Presidência da República; da Controladoria-Geral da União (CGU); da Advocacia-Geral da União (AGU); do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); do Ministério da Justiça (MJ); do Ministério da Fazenda (MF); do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e catorze organizações de representatividade nacional indicadas pela Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações Sociedade Civil. São elas: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong); Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); Confederação Brasileira de Fundações (Cebraf); Fundação Grupo Esquel Brasil; Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) representando o Conselho Latino Americano de Igrejas (Clai-Brasil); União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) representando o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Associação de Proteção ao Meio Ambiente (Apema) representando o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Cáritas Brasileira; Visão Mundial representando a Rede Evangélica Nacional de Ação Social (Renas); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc);

15 Disponível em: <<http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Plataforma-principal.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

16 O GTI atuou de novembro de 2011 a julho de 2012.



Instituto Socioambiental (ISA) representando o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS) e Federação Nacional das Apaes (Fenapae).

No mesmo decreto que instituiu o GTI, foram estabelecidas regras que contribuíram para o aprimoramento das parcerias no governo federal, como a exigência de chamamento público e o tempo mínimo de três anos de existência e experiência prévia das organizações, o que exigiu também um esforço de mudança nas regras do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv).

Pouco mais de um mês após a criação do GTI e dessas novas regras, foi editado o Decreto nº 7.592/2011, que determinou a avaliação de regularidade dos repasses da execução de convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pelo governo federal com entidades privadas sem fins lucrativos, além da suspensão de novos repasses pelo período de trinta dias.

Exceções à suspensão foram autorizadas para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que pudesse comprometer sua segurança; nos casos em que o projeto, a atividade ou o serviço objeto do convênio, o contrato de repasse ou o termo de parceria já fosse realizado adequadamente mediante colaboração com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas; e no caso de transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para a análise da regularidade prevista no Decreto nº 7.592/2011, os ministérios e órgãos públicos deveriam observar eventuais falhas a partir dos seguintes critérios na avaliação dos instrumentos celebrados: omissão no dever de prestar contas; descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; dano ao erário público; ou prática de outros atos ilícitos na execução dos instrumentos celebrados.

O resultado dessa avaliação de regularidade foi que as poucas entidades que tiveram apontamentos geraram diligências para esclarecimentos e, em alguns casos, a instrução de processos de tomada de contas especial, para apuração de responsabilidades e eventuais pre-

juízos¹⁷. O episódio revelou que a maior parte das parcerias celebradas não apresentava nenhuma irregularidade sequer, corroborando a necessidade de avançar na arquitetura normativa e institucional onde estão inseridas as parcerias com o Estado. Tratou-se de uma autocrítica do governo para saber como estava a situação dos convênios com as OSCs, mas que gerou um descontentamento por parte de diversas organizações e movimentos. Estes seguiram na busca pela construção de uma agenda positiva para um cenário adverso e o GTI tornou-se um espaço concreto para esse fim.

A primeira reunião do GTI aconteceu durante o I Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (9 a 11 de novembro de 2011), que contou com a participação de 150 convidados, entre agentes governamentais, representantes de OSCs, especialistas e ministros de Estado. Na abertura, estiveram presentes os ministros da Secretaria-Geral da Presidência da República; Casa Civil; Justiça; Controladoria-Geral da União; Planejamento, Orçamento e Gestão; Meio Ambiente; Secretaria de Políticas para Mulheres; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

A metodologia do seminário foi desenhada de maneira a permitir que fosse elaborado, colaborativamente, um plano de ação contendo cinquenta propostas agrupadas em eixos temáticos que posteriormente se tornaram os três eixos orientadores da agenda: *contratualização*, *sustentabilidade econômica e certificação*, trabalhados tanto na dimensão *normativa* como na dimensão do *conhecimento*.

17 Dos 1.403 instrumentos em vigor analisados, apenas 164 tiveram alguma questão a ser apurada. A avaliação foi de que 88,3% do universo analisado estavam com as contas, em razão do cumprimento de formalidades, absolutamente regulares. Os repasses voltaram a ser realizados normalmente, mas o cenário de tensão em relação à agenda perdurou durante algum tempo.

DIAGRAMA 2. EIXOS E DIMENSÕES DA AGENDA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL



Os eixos orientadores agrupam temas que, em interação com o Estado, afetam a vida das organizações. Não se pretendeu categorizar ou dividir os elementos que compõem a agenda, sabendo que os temas se entrelaçam a depender da área de atuação da entidade e a normativa que ela carrega em si. Ao contrário, o objetivo foi organizar e conferir maior visibilidade à complexidade do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, trabalhando as especificidades dos três diferentes eixos em paralelo.

A dimensão *normativa* e a de *conhecimento* assumem a estratégia de “criação de uma ambiência mais favorável à existência e à participação das organizações da sociedade civil no Brasil”, o que não se restringe à elaboração e à aprovação de uma lei, mas a um conjunto de ações abarcadas em uma agenda política abrangente e perene. Nesse sentido, os eixos e as dimensões se combinam e se interpenetram buscando alcançar o fortalecimento da sociedade civil brasileira, tendo as propostas diferentes graus de maturidade e pactuação.

Em *contratualização* concentram-se as relações de parceria com as organizações da sociedade civil, sua forma de planejamento e seleção, as regras para a execução das ações e dos recursos, monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas. O objetivo é trabalhar um campo próprio de conhecimentos e práticas de gestão pública que reconheçam as especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos no acesso e na utilização de recursos públicos. Nesse sentido, entende-se que as normas aperfeiçoadas são ferramentas que embasam e aceleram a cultura de transparência.

No eixo *sustentabilidade*, concentram-se as questões sobre economia das OSCs, fontes de recursos – especialmente os privados com incentivo fiscal –, simplificação de pagamento de tributos, diversificação de tipos societários, fundos patrimoniais vinculados, atuação na cooperação internacional, entre outros temas que impactam o financiamento das organizações. Sabe-se que a sustentabilidade tem outras dimensões além da econômica e, por isso, também é pilar desse eixo a sustentabilidade política das organizações e sua governança. Reconhecer as diferenças regionais e de atuação da diversidade de organizações existentes é fundamental para que se aprofundem soluções transversais e específicas. Apoiar a transparência ativa dessas informações em plataforma eletrônica é também parte dessa estratégia.

Por fim, o eixo *certificação* relaciona-se à discussão sobre o aprimoramento dos sistemas de certificações e creditações que são concedidas às organizações da sociedade civil pelo Estado. Nas três esferas da Federação há registros e reconhecimentos que são emitidos por meio de processos administrativos de outorga de títulos e certificados. Trabalhar o aperfeiçoamento dos títulos e certificados existentes, desburocratizar o ordenamento jurídico, diminuindo a interferência estatal para prover maior liberdade de associação e autonomia para a sociedade civil são os objetivos desse trabalho.

No que tange às formas ou dimensões da macroestratégia, a dimensão *normativa* da agenda refere-se essencialmente à elaboração e revisão de normas jurídicas, abrangendo leis, decretos, portarias e instruções normativas, além de orientações e notas técnicas. A dimensão de *conhecimento* está baseada na produção e estímulo a estudos e pesquisas, bem como na realização e apoio a seminários, publicações, processos formativos, comunicação e disseminação de informações sobre o universo das organizações da sociedade civil no país.

Ao longo do desenvolvimento da agenda no governo federal, foram empreendidas diversas ações nessas duas dimensões, sendo o eixo da *contratualização* priorizado em razão do diagnóstico de extrema insegurança jurídica referente às parcerias entre a União e as organizações. Tal priorização refletiu na própria finalidade prevista no Decreto nº 7.568/2011 para o Grupo de Trabalho Interministerial de “avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal



relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres”.

Após o diagnóstico das relações de parceria entre OSCs e o governo federal no âmbito do GTI, foram elaboradas propostas concretas de revisão e aperfeiçoamento de questões pontuais contidas nas normas federais relacionadas ao tema (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial nº 507/2011), consolidadas com o objetivo de inaugurar um novo momento para as parcerias.

Na coordenação dos trabalhos, a Secretaria-Geral da Presidência da República fez amplo levantamento das questões relacionadas, sistematizando projetos e anteprojetos de lei existentes no Congresso Nacional e fora dele para servir de subsídio às discussões e, em conjunto com os demais membros do GTI, passou a redigir os dispositivos da minuta de decreto e de projeto de lei federal. Para que fossem mais claros os propósitos e as questões envolvidas, a minuta foi construída com comentários de modo a auxiliar sua compreensão e explicitar consensos alcançados para a sua redação¹⁸.

No processo, foram ouvidos representantes do governo federal, por meio de reuniões bilaterais com outros ministérios, a fim de envolver os órgãos atuantes nas políticas finalísticas que, historicamente, realizam parcerias com as organizações da sociedade civil. Foi o caso, por exemplo, dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Cultura; do Desenvolvimento Agrário; da Ciência, Tecnologia e Inovação; das Cidades; do Esporte; das Comunicações; do Trabalho e Emprego; da Educação; da Saúde; e das secretarias ligadas à Presidência da República – Direitos Humanos, Políticas para as Mulheres e Promoção da Igualdade Racial, além da própria Secretaria-Geral.

Ao todo, foram realizadas mais de quarenta reuniões na época do GTI, nas quais estiveram envolvidos cerca de duzentos gestores públicos com experiência na celebração e acompanhamento de parcerias. O número de reuniões foi ampliado com o processo de diálogo com organizações da sociedade civil, academia e órgãos de controle. Mes-

18 Disponível em: <www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosch/historico-1/minuta_projeto_de_lei.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2015.

mo depois de finalizados os trabalhos do GTI, a Secretaria-Geral continuou mantendo ativa essa interlocução durante todo o ciclo de gestão.

Em agosto de 2012, os resultados do grupo de trabalho foram descritos em um relatório final¹⁹ contendo o diagnóstico, as propostas para o aperfeiçoamento e os desafios remanescentes da agenda do marco regulatório, dentre as quais ganharam relevância os atos normativos propostos: o decreto²⁰ que antecipava resultados do que se pretende ver na nova lei e o projeto de lei que subsidiou o poder Legislativo sobre o tema.

A minuta do projeto de lei foi discutida nos ministérios, envolvendo diferentes secretarias, secretarias-executivas e gabinetes ministeriais, órgãos de controle, na academia e entre organizações da sociedade civil em geral, tendo recebido nessas rodadas de diálogo retornos importantes sobre o trabalho desenvolvido no GTI, dando ao tema cada vez mais relevo.

Além da discussão sobre o projeto de lei, a minuta de decreto permitia também a pactuação sobre temas considerados mais nevrálgicos devido à inexistência de disciplina legal clara, como a remuneração da equipe de trabalho e a alocação de todos os encargos sociais incidentes no plano de trabalho. Da parte mais diretamente relacionada à contratualização, o GTI também identificou iniciativas e pontos focais para o desenvolvimento dos outros eixos da agenda referentes à certificação e à sustentabilidade das organizações.

Em paralelo às atividades de aperfeiçoamento da legislação relacionadas às parcerias, foram empreendidas diversas ações para disseminar o conhecimento sobre as OSCs, por meio da realização de seminários e eventos de formação e capacitação, e elaboração de artigos, apoio à produção de pesquisas e documentos de referência²¹.

19 O relatório está disponível no *site* da Secretaria-Geral da Presidência da República, juntamente com uma série de artigos, pesquisas, notícias, notas técnicas e textos explicativos da agenda. Disponível em: <www.secretariageral.gov.br/mrosc>. Acesso em: 7 jan. 2015.

20 Essa minuta de decreto veio a se tornar o Decreto nº 8.244/2014, disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8244.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

21 As pesquisas são exploradas no item "Panorama das pesquisas recentes" ao final da publicação.



A realização dos Diálogos Intersetoriais do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil constituiu espaço ampliado de debate e formulação conjunta de propostas. O primeiro encontro, realizado em março de 2013, teve como foco o financiamento e a sustentabilidade econômica das OSCs e contou com a participação de 150 representantes de OSCs, acadêmicos, especialistas, advogados, contadores, representantes de estatais e órgãos do governo federal. O II Diálogo Intersetorial, realizado em junho do mesmo ano, discutiu possíveis indicadores e interfaces para as diversas bases de dados existentes no governo federal sobre as organizações da sociedade civil. Os debates realizados nos dois encontros foram sistematizados e estimularam a construção de propostas concretas para atender às necessidades identificadas.

Para aproximar o governo federal das OSCs, destaca-se também a participação por dois anos consecutivos na Feira ONG Brasil (edições 2012 e 2013), em São Paulo (SP). Os estandes do governo federal, organizados pela Secretaria-Geral, tinham por objetivo principal organizar uma delegação de servidores públicos federais de diversos ministérios e representantes de OSCs, permitindo esclarecimentos e diálogos sobre serviços como a outorga da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) – nas áreas de saúde, educação e assistência social –, do título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), a gestão do Siconv e a legislação sobre parcerias, além de políticas e programas de interesse das organizações como o plano Juventude Viva, o programa Cultura Viva, plano Brasil Agroecológico, entre outros.

No contexto da feira foram realizados, em paralelo, seminários com o tema principal Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Participação Social e Democracia, com mesas de debate e transmissão *on-line*. Também foram feitas rodas de conversa no próprio estande e oferecido um curso gratuito de 24 horas sobre o Siconv, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Durante a feira de 2013, houve ainda o lançamento do Portal Cebas Educação²², pelo Ministério da Educação, e do resultado do

22 Disponível em: <<http://cebas.mec.gov.br>>. Acesso em: 7 jan. 2014.

projeto Cenários Transformadores da Sociedade Civil Organizada no Brasil – 2023²³, iniciativa da qual a Secretaria-Geral fez parte e envolveu grupo de atores de todas as regiões do Brasil – organizações da sociedade civil, movimentos sociais, governo, empresas, universidades, mídias e coletivos de jovens – para expressar visões sobre o presente e construir narrativas sobre o futuro por meio de entrevistas, oficinas presenciais e mensagens pela internet.

A agenda de produção de conhecimentos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil também contou com uma importante ação de transparência ativa, disponibilizada no *site* da Secretaria-Geral, de uma seção específica sobre o assunto²⁴ com documentos, notas técnicas, artigos, pesquisas, notícias e textos de interesse. Em dezembro de 2013, foi elaborada uma cartilha, disponibilizada em versões impressa e digital, com o objetivo de informar gestores públicos e sociedade em geral sobre a agenda. A presença nas redes sociais, especialmente com a criação de uma página no Facebook específica sobre o MROSC, foi outra estratégia para disseminar os conteúdos da agenda e mobilizar parceiros²⁵. Os vídeos produzidos ao longo da gestão ou relacionados ao tema foram também veiculados em canal próprio no YouTube, denominado TV MROSC²⁶, além das fotos arquivadas em conta específica do Flickr.

23 Em 2013, a Secretaria-Geral apoiou a discussão da sociedade civil que constituiu um grupo de diversos atores de todas as regiões do Brasil, que representam organizações da sociedade civil, movimentos sociais, governo, empresas, universidades, mídias e coletivos de jovens para pensar no futuro da sociedade civil organizada no Brasil. O grupo construiu um conjunto de quatro cenários sobre o futuro da sociedade civil organizada no Brasil e os batizou inspirado por brincadeiras infantis: o Mestre Mandou, em que todos seguem um guia; a Amarelinha, em que é preciso percorrer um caminho, equilibrando-se para chegar ao céu; o Passa Anel, em que o negócio é dissimular para quem foi passada a joia; e a Ciranda, na qual todos se dão as mãos para cantar e dançar juntos. Todos os materiais produzidos nesse projeto estão disponíveis em *site* na internet. Disponível em: <<http://sociedadecivil2023.org.br/materiais>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

24 Disponível em: <www.secretariageral.gov.br/mrosc>. Acesso em: 7 jan. 2015.

25 Em agosto de 2014, a página do Marco Regulatório no Facebook tinha 4.840 curtidas, sendo que as publicações alcançaram 16.287 perfis. O maior alcance foi registrado no dia da aprovação do PL nº 7.168/2014, com 46.327 perfis.

26 Ao todo foram, publicados 45 vídeos, com 3.776 visualizações.



Essa produção e disseminação de conhecimentos gerou um acúmulo significativo sobre o universo das OSCs e suas relações de parceria com o Estado, bem como mobilizou gestores públicos, representantes de órgãos de controle, setores da academia e meios de comunicação.

Esse somatório de ações articuladas potencializou a realização do II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (maio de 2014), onde se fez um balanço da agenda e um debate sobre os desafios futuros. O evento reuniu representantes do governo, estudiosos, especialistas brasileiros e estrangeiros e representantes de centenas de organizações de todo o país e contou com painéis, debates, oficinas, um estande de tira-dúvidas. Na ocasião, foi promovida a Maratona Hacker das Organizações da Sociedade Civil, atividade que envolveu *hackers*, *designers*, pesquisadores e inventores em geral na criação de aplicativos e soluções tecnológicas sobre o universo das organizações da sociedade civil e de suas parcerias com o Estado.

O seminário fez parte da Arena da Participação Social, encontro promovido pela Secretaria-Geral que congregou mais de 2 mil pessoas em torno da Política Nacional de Participação Social, da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, e dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e da construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, constituindo um momento histórico de entregas e reflexão das lutas e conquistas dos últimos anos em relação à participação da sociedade civil na incidência e desenvolvimento de políticas públicas.

A presença da presidenta da República no evento permitiu a assinatura de importantes atos normativos. O Decreto nº 8.244/2014 alterou o Decreto nº 6.170/2007, dispondo sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, tratando do pagamento da equipe de trabalho e aperfeiçoando as regras de prestação de contas com OSCs; o Decreto nº 8.243/2014 instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS); e o Decreto nº 8.242/2014 regulamentou a Lei nº 12.101/2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições

para a seguridade social, autorizando a remuneração de dirigentes sem a perda de benefícios fiscais.

Durante o seminário, a atividade *Pensando as Organizações da Sociedade Civil: a formação de uma rede de pesquisa* articulou pesquisadores, observatórios e representantes de centros de pesquisa para a criação de uma rede, para o mapeamento e para a reflexão crítica sobre a produção de conhecimento atual relacionada ao tema.

Para aumentar a mobilização, produção e disseminação de conhecimentos sobre o MROSC, foi feito plano de comunicação colaborativa, tendo como objetivo a formação de uma rede conectada em prol de acesso democratizado à informação em diferentes plataformas. O processo pretendeu estimular a efetiva participação dos interessados e garantir a pluralidade de olhares e de narrativas.

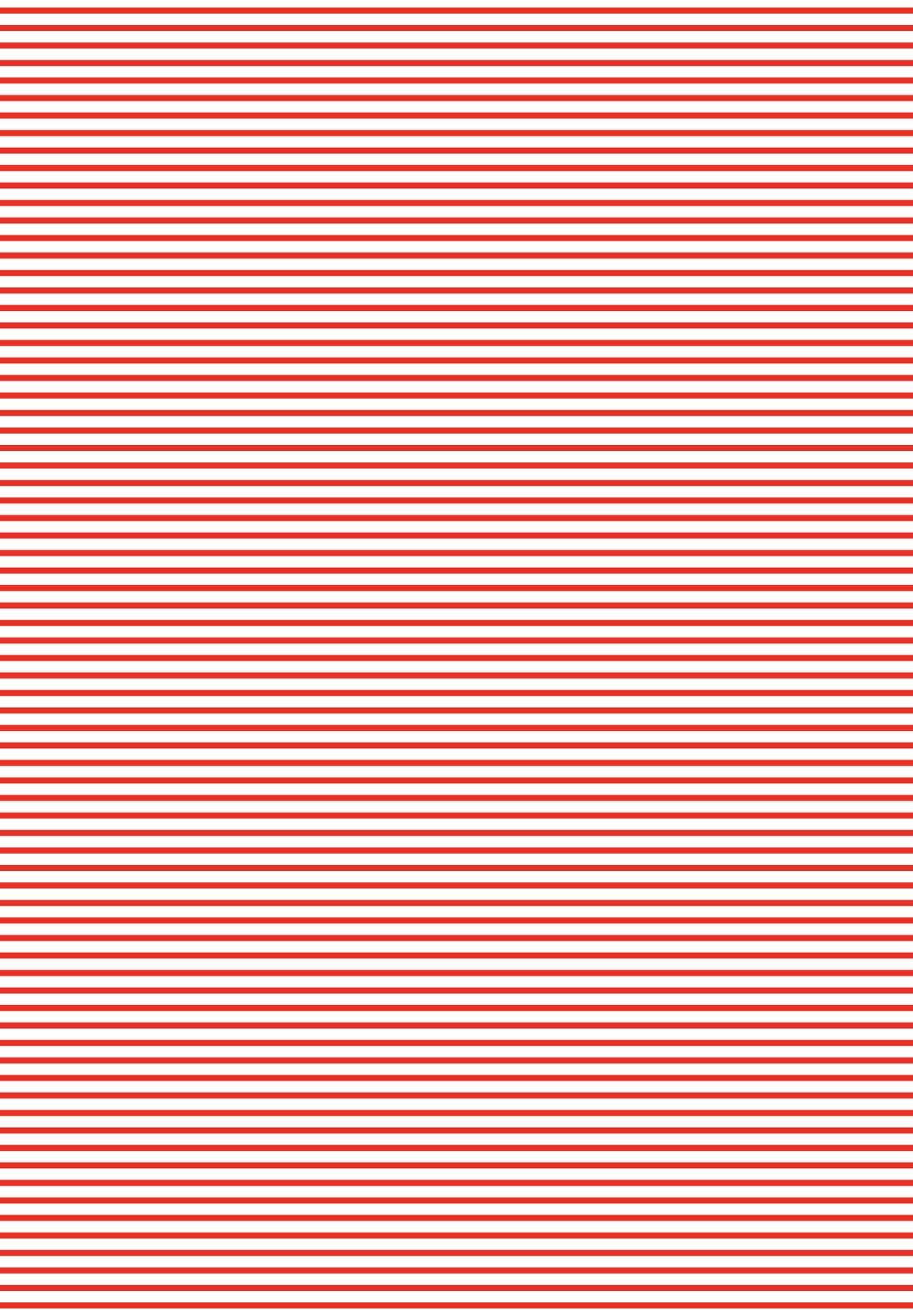
As ações em torno da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil desenvolvidas nos últimos anos fortaleceram a pauta. Os consensos e dissensos acerca de temas essenciais evidenciaram a necessidade de diálogo permanente, de produção e disseminação de informação, da construção de narrativas que possam dar destaque ao papel das OSCs. O compromisso dos atores diretamente envolvidos de manter o debate aceso trouxe à mesa novos pontos de vista e ajudou a mobilizar aqueles cujas ações são convergentes com a pauta.

Entre os principais atores com participação e responsabilidade na agenda do Marco Regulatório estão as próprias organizações da sociedade civil, movimentos sociais, redes e coletivos, órgãos públicos componentes do poder Executivo e os do sistema de controle, o que inclui os tribunais públicos de contas e ministérios, o Parlamento, os profissionais que apoiam a gestão das organizações, comunicadores e midiavivistas, além de todo o sistema de acesso à justiça, envolvendo juízes, promotores, defensores públicos e advogados.

Nos capítulos seguintes, serão apresentados avanços propostos nos eixos *contratualização, sustentabilidade e certificação*, assim como o conteúdo da nova Lei de Fomento e Colaboração com OSCs aprovada no âmbito da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Antes, no entanto, serão abordados dados e características reveladas em pesquisas importantes realizadas nesse último ciclo de gestão sobre quem são as organizações da sociedade civil no Brasil.



É importante reconhecer que o grupo de trabalho criado, os eventos e espaços de discussão promovidos pelo governo, bem como as diversas iniciativas criadas para debates pelas organizações da sociedade civil constituíram um arcabouço relevante para que a agenda pudesse ser pactuada com padrões mínimos de consenso.



3. O UNIVERSO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

3.1 QUEM SÃO E O QUE FAZEM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

As organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil têm como atributos: serem de natureza privada, sem fins lucrativos, legal e voluntariamente constituídas e administradas²⁷. Do ponto de vista da natureza jurídica e nos termos do que determina o Código Civil brasileiro²⁸, as OSCs assumem no Brasil as figuras de associações, fundações e organizações religiosas. Conformam, assim, um subconjunto de um total de 556,8 mil entidades privadas sem fins lucrativos presentes no país (2010)²⁹.

Entre as figuras jurídicas citadas, a maior parte das OSCs enquadra-se nas formas societárias de associação e fundação. As associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam para determinados fins, que podem ser voltados à coletividade, como as que promovem os direitos das pessoas com deficiência, ou ser de benefício mútuo e se restringir a um grupo seletivo e homogêneo de associados, destinados, por exemplo, à recreação, como é o caso dos clubes.

A fundação, por sua vez, é definida pela destinação de seu patrimônio. Seu momento de criação coincide com a dotação de bens destinados a cumprir uma finalidade social, de acordo com a vontade de seus instituidores, que determinam também as formas como esse patrimônio será administrado. As fundações privadas podem ser instituídas pelo patrimônio de indivíduos ou de empresas. Já as associações não requerem capital para iniciar suas ações, uma vez que estão baseadas nas pessoas. Ambos os tipos são regidos por estatutos sociais, elabo-

27 Esta delimitação segue a metodologia do *Manual sobre as instituições sem fins lucrativos no sistema de contas nacionais (Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts)*, elaborado em 2002 pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com a Universidade John Hopkins (EUA). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

28 Lei nº 10.406/2002 (artigos 53 a 69).

29 As entidades privadas sem fins lucrativos compreendem também associações de natureza especial, como partidos políticos e entidades sindicais, e outras situações que, por conveniência fiscal, são definidas como sem fins lucrativos, como é o caso das sociedades cooperativas e dos condomínios, entre outras situações.

rados segundo as regras do Código Civil. O quadro a seguir sintetiza diferenças e semelhanças entre associações e fundações.

QUADRO 1. ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES NO BRASIL

	ASSOCIAÇÃO	FUNDAÇÃO
Origem	Conjunto de pessoas que se organizam para um determinado fim.	Patrimônio (conjunto de bens) destinado a um objetivo determinado.
Finalidade	Não lucrativa, de interesse público ou mútuo (dos associados). A depender dos estatutos, existe a possibilidade de os associados alterarem a finalidade institucional por meio de assembleia.	Não lucrativa, de interesse público. Finalidade perene e que deve seguir o determinado pelo(s) fundador(es). Só pode ser alterada sob autorização do Ministério Público.
Patrimônio	Não há obrigação de existência de capital social ou patrimônio inicial.	Obrigatoriedade de existência de um patrimônio mínimo e de um plano de sustentabilidade aprovado pelo Ministério Público.

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012.

O atual Código Civil agregou a expressão “de fins não econômicos” para as associações, que vem sendo interpretada como sinônimo de “finalidade não lucrativa” e, portanto, não impede que as OSCs realizem atividades de geração de renda coerentes com seus objetivos estatutários.

As organizações religiosas, também consideradas nesta delimitação das OSCs, conquistaram uma figura jurídica própria a partir da Lei nº 10.825/2003, que alterou o Código Civil e incluiu um novo tipo societário. Não foram todas as associações de origem religiosa que adotaram essa nova figura; muitas ainda estão por adotar a nova forma para melhor organizar e separar as suas ações. Sabe-se que igrejas possuem forte e histórica presença na prestação de serviços públicos, sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social, sendo que, de modo geral, a prestação de serviços é realizada por associações criadas para essas finalidades específicas e, portanto, independentes de atividades confessionais.

Importante atentar neste cenário das OSCs as cooperativas que, a despeito da finalidade econômica (de geração de renda para os coope-

rados), podem ter, nos princípios que as orientam, muito mais semelhanças com as associações do que com as empresas, no caso daquelas que atuam na inclusão produtiva de grupos socialmente vulneráveis. A existência da figura das cooperativas sociais a partir de lei específica (nº 9.867/1999) – que tem o objetivo de inserir pessoas em desvantagem no mercado de trabalho³⁰ – é um caso clássico nesse sentido.

As cooperativas de inclusão produtiva que atuam em áreas específicas – coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos, extrativismo – e integradas por pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social representam típicas situações em que a sociedade se une para finalidades de atuação de interesse público, intervenção política e inclusão produtiva, com geração de trabalho e renda.

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

Aplicando os critérios de identificação das organizações da sociedade civil e enfocando nos tipos societários de associações e fundações, foi identificada em 2010 a presença de 290.692 OSCs no Brasil³¹. Com

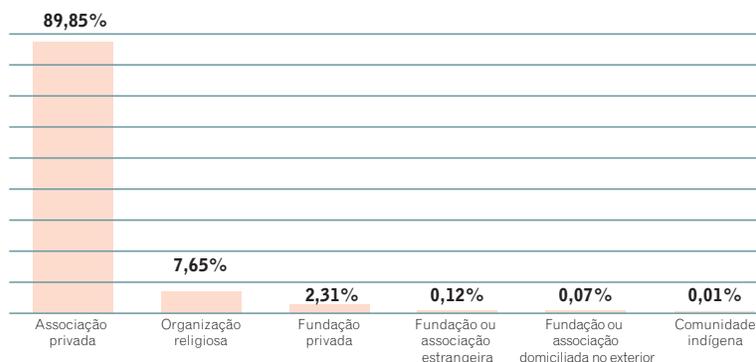
30 A Lei nº 9.867/1999 “dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativas Sociais, visando à integração social dos cidadãos, conforme específica”. De acordo com o art. 1º, as cooperativas sociais, “constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentam-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos, e incluem entre suas atividades: a organização e gestão de serviços socio sanitários e educativos e o desenvolvimento de atividades agrícolas, industriais, comerciais e de serviços”. De acordo com o art. 3º da referida lei, consideram-se pessoas em desvantagem: “I – os deficientes físicos e sensoriais; II – os deficientes psíquicos e mentais, as pessoas dependentes de acompanhamento psiquiátrico permanente, e os egressos de hospitais psiquiátricos; III – os dependentes químicos; IV – os egressos de prisões; VI – os condenados a penas alternativas à detenção; VII – os adolescentes em idade adequada ao trabalho e situação familiar difícil do ponto de vista econômico, social ou afetivo”.

31 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), op. cit.

dados do ano seguinte e adotando metodologia própria³², a pesquisa realizada pela Fundação Getulio Vargas (FGV) em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR)³³ encontrou, em 2011, 303 mil OSCs em atividade no país³⁴.

A mesma pesquisa permitiu conhecer a distribuição das OSCs segundo sua natureza jurídica. Seus dados mostram que 90% das organizações são constituídas juridicamente como associações privadas, seguidas por organizações religiosas (cerca de 8%) e fundações privadas (cerca de 2%), como se observa no Gráfico 1.

GRÁFICO 1. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL POR NATUREZA JURÍDICA, 2011



Fonte: FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal*. Rio de Janeiro/Brasília: FGV Projetos/Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. [A partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais – MTE), 2011.]

32 A *Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal* utiliza os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego, de 2011, enquanto na Fasfil são utilizados os dados do Cadastro Central de Empresas (Cempre), de 2010, que só são acessíveis ao IBGE.

33 FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.

Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal. Rio de Janeiro/Brasília: FGV Projetos/Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

34 As duas pesquisas mostram que as OSCs representam cerca de 50% do total de entidades sem fins lucrativos e 5% do total de pessoas jurídicas cadastradas no Cempre, de direito público ou privado.

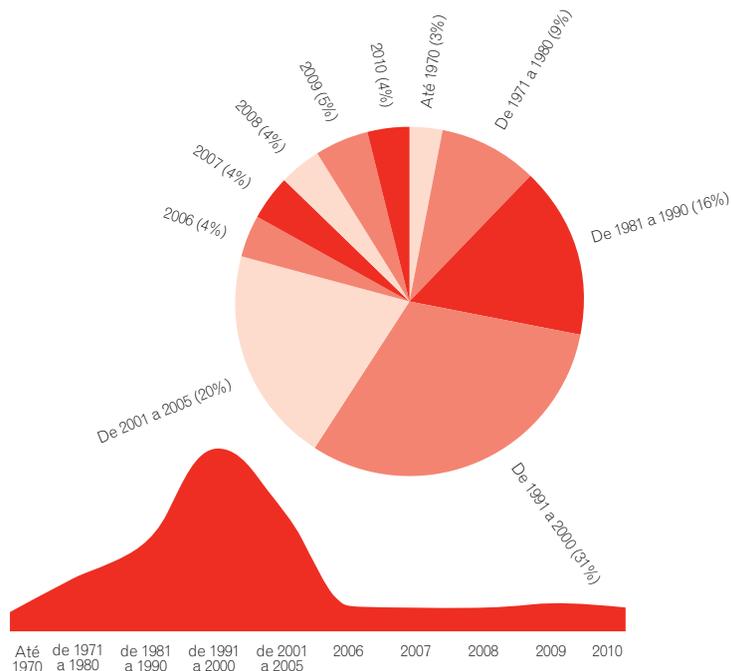


É possível observar o crescimento constante do número de OSCs no Brasil: em 2002 havia 276 mil e, em 2005, 338 mil entidades – um aumento de 22,6% no período. Ainda que em 2006 tenha se observado a redução de 345,2 mil para 267,3 mil OSCs – que ocorreu em função das mudanças de metodologia da pesquisa³⁵, passando a excluir as existentes, porém inativas –, o número de organizações da sociedade civil voltou a crescer em 2008 (277,3 mil), passando para 290.692 em 2010. A partir de 2006, é possível observar o crescimento de 9% no número de OSCs até 2010 – o que revela um crescimento anual de cerca de 4%.

Em relação à distribuição das OSCs por data de fundação, observa-se que parte significativa das entidades é nova, pois 40% do total de OSCs existentes hoje foi criada entre 2001 e 2010, dos quais metade surgiu a partir de 2006. No entanto, apesar desse crescimento recente, predomina ainda uma parcela considerável das OSCs fundadas entre 1981 e 2000 (46,5% do total de entidades), com maior concentração no período de 1991 a 2000 (31%). Esse número reflete o momento de reabertura democrática do país que, com a Constituição de 1988 e o reconhecimento do direito à participação dos cidadãos nas políticas públicas, configurou um período bastante profícuo para a criação e a institucionalização de organizações da sociedade civil.

35 A inclusão de pergunta na Rais (Cadastro do Ministério do Trabalho e Emprego) sobre a existência de atividade no ano-calendário anterior mudou a característica do estudo, que passou a considerar apenas as ativas e não mais as inativas e, com isso, refinou dados do universo das organizações.

GRÁFICO 2. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL POR ANO DE FUNDAÇÃO



Fonte: IBGE. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

MERCADO DE TRABALHO

Em 2010, as OSCs empregavam, juntas, 2,1 milhões de trabalhadores formais assalariados, uma média de 7,3 pessoas assalariadas por entidade. Esse contingente é bastante expressivo, já que equivale a 4,9% dos trabalhadores formais brasileiros e a um quarto do total dos empregados na administração pública, no mesmo ano.

Uma característica relevante é que 72,2%, ou seja, 210 mil entidades, não empregam nenhum trabalhador formal. Sobre esse fato, é impor-

tante considerar o peso do voluntariado no Brasil³⁶, que engloba parte significativa dessa força de trabalho³⁷.

De acordo com a pesquisa realizada pela Rede Brasil Voluntário e o Ibope em 2011³⁸, uma em cada quatro pessoas realizam trabalho voluntário no Brasil (cerca de 35 milhões de cidadãos maiores de 16 anos, sendo 15 milhões os voluntários ativos na pesquisa³⁹). A Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (Peas⁴⁰), que aprofunda o perfil das OSCs na área da assistência, e cuja última edição completa é de 2006⁴¹, também ajuda a dimensionar o fenômeno, mostrando que dos 519.152 colaboradores que atuam em tais entidades, os voluntários constituem a maior parte, respondendo por 53,4% do total.

36 Por voluntariado ou serviço voluntário entende-se “a atividade não remunerada, prestada por pessoa física à entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive, mutualidade” (Lei nº 9.608/1998). Com dados de 2000, a pesquisa *Doações e trabalho voluntário no Brasil* mostrou que, naquele ano, o número de voluntários no Brasil girava em torno de 19,7 milhões de pessoas, sendo que 71% delas informou trabalhar em organizações sem fins lucrativos. In LANDIM, L. e SCALON, M. C. *Doações e trabalho voluntário no Brasil: uma pesquisa*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000 apud INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: 2002.

37 Até hoje o voluntariado tinha sido muito pouco dimensionado no país, o que faz com que se desconheça o perfil e o volume desse tipo de engajamento, bem como sua relação com as OSCs. Esse desafio é enfrentado pela primeira vez pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do IBGE, que irá substituir a tradicional Pnad anual e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do mesmo instituto. Além de adotar uma metodologia mais abrangente, a Pnad Contínua usa os novos conceitos recomendados recentemente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) para aferição do mercado de trabalho. A pesquisa, que é trimestral, divulgará os resultados completos do mercado de trabalho relativos ao 1º trimestre de 2012 ao 3º trimestre de 2014, em janeiro de 2015.

38 REDE BRASIL VOLUNTÁRIO/IBOPE INTELIGÊNCIA. Projeto voluntariado Brasil, 2011. Disponível em: <www.voluntariado.org.br/pesquisa>. Acesso em: 15 nov. 2014.

39 Considerando como referência a população brasileira contabilizada na Pesquisa Nacional Amostral por Domicílios (Pnad/IBGE) de 2009 – 185,953 milhões – de acordo com o apontado na metodologia da pesquisa.

40 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

41 Ainda que os primeiros resultados da edição de 2013 da pesquisa já tenham sido lançados <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Assistencia_Social_Privada_Sem_Fins_Lucrativos/2013/peas2013.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Assistencia_Social_Privada_Sem_Fins_Lucrativos/2013/peas2013.pdf)> de ser lançados, a última edição completa da pesquisa, que torna possível citar os dados mencionados, refere-se ao ano de 2006.

Além do trabalho não remunerado, no entanto, é preciso considerar a presença forte de trabalho autônomo nas organizações, característico de um sistema baseado em prestação de serviços, com a lógica de financiamento por projetos. Das pessoas que colaboram com as organizações, muitas o fazem de forma autônoma, somando-se à equipe do projeto como pessoa física (no caso de trabalhos pontuais ou por tempo determinado), ou como pessoa jurídica prestadora de serviços, como é o caso das empresas de contabilidade, escritórios de advocacia ou consultorias de gestão.

Pelos dados apresentados de pessoas com vínculos empregatícios nas OSCs e as características apontadas em relação ao trabalho voluntário e autônomo, não é possível afirmar categoricamente ter havido aumento da formalidade nas OSCs, mas é plausível observar que ocorreram avanços nesse sentido, já que houve aumento de cerca de 40% no número de trabalhadores assalariados nas OSCs entre 2002 a 2010.

Outra característica do mercado de trabalho das organizações da sociedade civil é a predominância feminina no setor, já que 62% do pessoal ocupado assalariado é composto de mulheres – porcentagem bem superior à do Cadastro Central de Empresas (Cempre) como um todo, em que essa presença cai para 42,1%. A predominância feminina é visível em todas as regiões do país e, do ponto de vista da sua distribuição por área de atuação das OSCs, é mais forte nas áreas de saúde e assistência social, apresentando disparidade em relação à média nacional – as mulheres representam 73,7% e 71,7% do pessoal ocupado assalariado das respectivas áreas, de acordo com a pesquisa *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil* (Fasfil/IBGE).

Considerando o porte das organizações da sociedade civil de acordo com o número de trabalhadores ocupados, é possível afirmar que a grande maioria é de pequeno porte. Em 2010, enquanto 253,9 mil entidades possuíam menos de cinco pessoas assalariadas (87,3%), no outro extremo, apenas 1,2% das entidades tinham mais de 100 empregados (7.072 OSCs). Nesse pequeno grupo das maiores organizações, no entanto, está concentrada 1,3 milhão de pessoas, o que equivale a 63,3% do total de empregados.

TABELA 1. OSCS E PESSOAL OCUPADO SEGUNDO FAIXAS DE PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO NO BRASIL, 2010

FAIXAS DE PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO	FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS		PESSOAL OCUPADO ASSALARIADO	
	Total	Percentual (%)	Total	Percentual (%)
Total	290.692	100	2.128.007	100
Sem pessoal ocupado	210.019	72,2	-	-
De 1 a 2	32.228	11,1	43.157	2,0
De 3 a 4	11.645	4,0	39.719	1,9
De 5 a 9	12.388	4,3	82.128	3,9
De 10 a 49	17.340	6,0	376.284	17,7
De 50 a 99	3.459	1,2	239.522	11,3
De 100 a 499	2.975	1,0	601.830	28,3
500 e mais	638	0,2	745.367	35,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2010.

As fundações são as que possuem maior número médio de vínculos de trabalho por organização: são 47,1 vínculos por organização contra uma média de 7, considerando todas as naturezas jurídicas das OSCs⁴². Isso pode levar a supor que, em comparação às associações, as fundações são OSCs mais estruturadas, porque foram criadas com dotação orçamentária inicial que as permitem ter mais planejamento de sua sustentabilidade econômica e, com isso, ter maior acesso a recursos para manter um maior contingente de vínculos de trabalho. Ainda assim, em função de a grande maioria das OSCs ser constituída como associações, a maior parte dos vínculos em termos quantitativos está concentrada nessa figura jurídica (82,7% do total).

⁴² De acordo com os dados da pesquisa FGV/SG-PR, que permite a desagregação dos dados por natureza jurídica das OSCs.

TABELA 2. NÚMERO MÉDIO DE VÍNCULOS DE TRABALHO ENTRE AS OSCS NO BRASIL POR NATUREZA JURÍDICA

OSCS POR NATUREZA JURÍDICA	NÚMERO MÉDIO DE VÍNCULOS DE TRABALHO POR ORGANIZAÇÃO	PROPORÇÃO DE VÍNCULOS EM RELAÇÃO AO TOTAL
Fundações privadas	47,1	15,8%
Fundações ou associações estrangeiras	4,4	0,1%
Fundações ou associações domiciliadas no exterior	4,0	0,0%
Organizações religiosas	1,2	1,3%
Comunidades indígenas	0,3	0,0%
Associações privadas	6,3	82,7%
Total	6,9	100%

Fonte: FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal*. Rio de Janeiro/Brasília: FGV Projetos/Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. [A partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais – MTE), 2011.]

As organizações da sociedade civil que mais empregam profissionais são as que atuam nas áreas de saúde (27%), educação e pesquisa (26,4%), seguidas daquelas ligadas à assistência social (14,6%), que são as três áreas mais tradicionais em relação à atuação das OSCs no país. Nesse particular, cabe ressaltar que mais da metade dos assalariados das OSCs (53%) estão ocupados nas entidades de saúde e educação, que representam apenas 8% do total de organizações.

O rendimento médio dos trabalhadores das OSCs em 2010 era de 3,3 salários mínimos⁴³, um pouco superior à remuneração média de todos os assalariados das organizações públicas e privadas, lucrativas e não lucrativas, cadastradas no Cempre – 3,2 salários mínimos mensais⁴⁴, sendo que os maiores salários são os da área de educação superior (5,3 salários mínimos/mês). Do ponto de vista da distribuição territorial dos salários, o

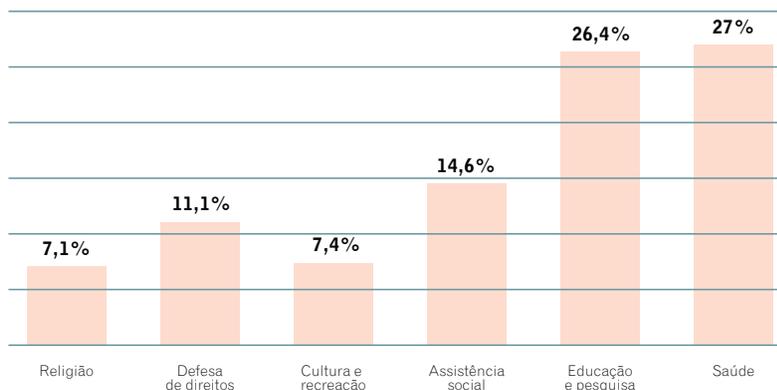
43 O que equivalia na época a R\$ 1.667,05 e, em 2014, a R\$ 2.389,20.

44 O que equivalia em 2010 a R\$ 1.650,30 e, em 2014, a R\$ 2.316,80.

rendimento médio dos trabalhadores no Nordeste era de 2,6 salários mínimos por mês, em 2010, enquanto no Sudeste era de 3,5 salários.

A maior parte dos empregos gerados pelas OSCs se concentra no Sudeste. De acordo com a Fasfil, “Mais da metade do pessoal ocupado assalariado das Fasfil (58,1%), o que equivale a 1,2 milhão de pessoas, está em instituições localizadas na região Sudeste, em especial no estado de São Paulo, que reúne, sozinho, 748,7 mil desses trabalhadores (35,2%). Tal distribuição, entretanto, supera bastante a estrutura da ocupação no mercado de trabalho no Brasil, o que demonstra uma concentração mais elevada que o normal na região. Segundo dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE), do total de pessoas ocupadas no país, 44,1% estão no Sudeste, ou seja, o mercado de trabalho, em geral, concentra nesses territórios proporções inferiores às das Fasfil”⁴⁵.

GRÁFICO 3. ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS OSCs QUE MAIS EMPREGAM TRABALHADORES



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012.

Isso ocorre também em função das organizações com cem ou mais pessoas assalariadas estarem fortemente concentradas no Sudeste do país:

45 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

na região encontram-se 58,5% do total das grandes OSCs. Em contrapartida, nas regiões Nordeste e Norte, encontram-se apenas 17,8% das organizações de grande porte, como indicado na Tabela 3.

TABELA 3. CONCENTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL POR PORTE E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS									
	Faixas de pessoal ocupado assalariado								
	Total	Sem pessoal ocupado	1 a 2	3 a 4	5 a 9	10 a 49	50 a 99	100 a 499	500 e mais
Brasil	290.692	210.019	32.228	11.645	12.388	17.340	3.459	2.975	638
Norte	14.128	10.871	1.374	494	523	594	123	129	20
Nordeste	66.529	55.278	4.759	1.743	1.673	2.121	460	403	92
Sudeste	128.619	85.979	16.220	5.902	6.608	9.832	1.966	1.746	366
Sul	62.633	45.833	6.848	2.470	2.598	3.605	641	520	118
Centro-Oeste	18.783	12.058	3.027	1.036	986	1.188	269	177	42

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2010.

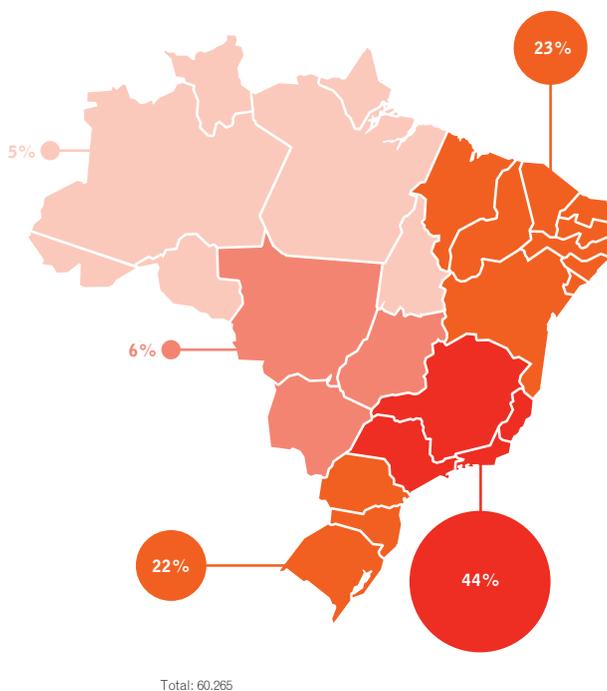
DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS OSCS NO PAÍS

Do ponto de vista da distribuição geográfica das OSCs no território, a presença dessas organizações na região Sudeste tem sido historicamente maior, não só no caso das entidades maiores. Desde a década de 1970, a região sempre deteve o maior número de OSCs do Brasil (atualmente, 44% se concentram no Sudeste).

Essa preponderância, no entanto, vem sofrendo alterações: de 1970 a 2005, a concentração das OSCs na região Sudeste caiu de 58,1% para 41%, tendo apresentado um novo aumento entre os anos mais recentes (2006 a 2010). Já a região Nordeste tem ganhado gradativamente mais espaço no universo das OSCs, ultrapassando a região Sul, que desde 1991 vinha sendo a segunda região do país com maior número

de OSCs. Esse fato pode revelar o fortalecimento da formalização da sociedade civil organizada na região e também a tendência a uma distribuição mais equilibrada das OSCs entre as regiões do país⁴⁶.

MAPA 1. LOCALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO TERRITÓRIO NACIONAL



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012.

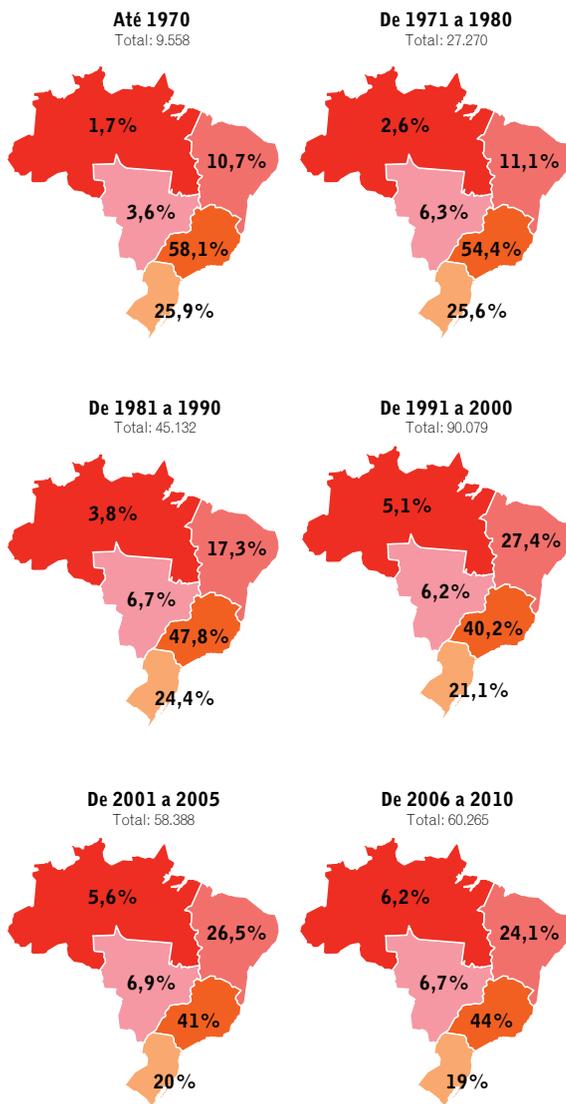
46 Idem.

A localização geográfica das sedes das OSCs acompanha a distribuição da população no país. Se no Sudeste existem mais OSCs, nessa região também está a maior concentração populacional. Da mesma forma, a segunda maior concentração de OSCs está no Nordeste, onde estão 27,8% dos brasileiros. No Sul, ocorre a maior concentração de OSCs por habitante, enquanto no Norte essa relação se inverte: há maior concentração populacional em relação ao número de OSCs⁴⁷.

Cabe ressaltar que é frequente que uma organização tenha sede em um determinado município, mas englobe projetos de extensão nacional que alcançam outros municípios. A título de exemplo, cita-se a Pastoral da Criança, que tem Curitiba como sede, mas atua em mais de 4 mil municípios do país em projetos de erradicação da mortalidade infantil. Essa é uma das dificuldades de mapear com precisão a atuação das OSCs, que pode não se circunscrever à jurisdição de sua sede. Mas no geral o dado macro ajuda a entender o cenário, e cruzamentos mais amíúdes facilitarão a compreensão do fenômeno.

47 Em relação à localização das OSCs, cabe salientar que os dados são construídos tendo como base o local da sede das organizações, o que não significa, necessariamente, que sua atuação se restrinja a esses locais. Sobre isso, a pesquisa Peas (2006), sobre as entidades que atuam na área da assistência social mostra que, ainda que cerca de 70% das entidades atuem na esfera municipal (ou local), 15,4% exercem atividade com abrangência nacional, 7,8% atuam no nível regional e 6,9% no âmbito estadual.

MAPA 2. EVOLUÇÃO DA PRESENÇA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas, 2010.

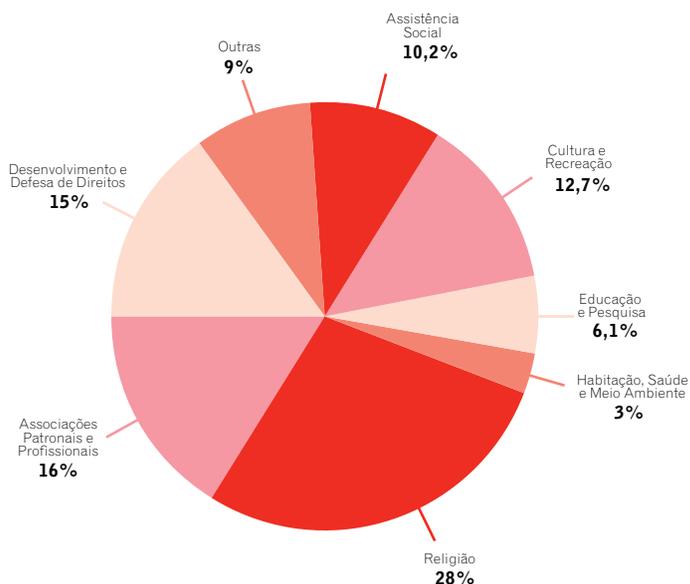
ATIVIDADE E ÁREA DE ATUAÇÃO DAS OSCS

Em relação às atividades desenvolvidas pelas OSCs, e utilizando os critérios adotados pela Fasfil do IBGE⁴⁸, que agrupam dez áreas de atuação, prevalecem as organizações de desenvolvimento e defesa de direitos⁴⁹ e de interesses dos cidadãos que, juntas, representam 30% do total de organizações. Em seguida, a pesquisa revela a preponderância das OSCs ligadas à religião (28%), cultura e recreação (12,7%), assistência social (10,5%), e das OSCs que atuam na área de educação e pesquisa (6,1%), como podemos observar no Gráfico 4. A religião é a área que apresenta o maior crescimento entre as OSCs entre 2006 e 2010, quando foram criadas 11,2 mil entidades consideradas organizações religiosas.

48 O IBGE utiliza os critérios da Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos a Serviço das Famílias (Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households – COPNI), da família de classificações definida e reconhecida como tal pela Divisão de Estatísticas da ONU, adequada às necessidades do estudo. Trata-se de uma "COPNI ampliada", que inclui o conjunto das entidades sem fins lucrativos (e não somente a serviço das famílias). A utilização dessa classificação tem como objetivo seguir os padrões internacionais de classificação, bem como manter a metodologia adotada em todas as edições da Fasfil. De acordo com essa classificação, a Fasfil utilizou dez grupos (entre os quais encontram-se subgrupos) para enquadrar a atividade das OSCs. A saber: (1) Habitação, (2) Saúde, (3) Cultura e Recreação, (4) Educação e Pesquisa, (5) Assistência social, (6) Religião, (7) Partidos Políticos, Sindicatos, Associações Patronais e Profissionais, (8) Meio Ambiente e Proteção Animal, (9) Desenvolvimento e Defesa de Direitos e (10) Outras. Além de definidas as categorias, o critério para o agrupamento na Fasfil é de alocação da atividade econômica preponderante descrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Ocorre que muitas organizações se inscrevem com o descritivo de "outras formas de associação", o que dificulta a precisão do dado. Para melhor apurá-lo, na Fasfil utiliza-se também alguns algoritmos que ajudam a classificar as organizações nos grupos a partir do descritivo da razão social, ou seja, do seu nome. E há um contingente residual que é entregue a uma equipe de *call center* do IBGE para ligações diretas que buscam esclarecer a informação. Além disso, a equipe técnica responsável pela pesquisa auxilia a dirimir os casos mais complexos e a criar diretrizes para refinar os dados. Os profissionais que atuam com a contabilidade das organizações – e normalmente são os que fazem a inscrição no CNPJ – têm papel fundamental nessa correta alocação, e as organizações devem ter atenção com esse ponto para melhorar a sua transparência ativa e o conhecimento do universo sobre o setor.

49 Estão incluídas na categoria desenvolvimento e defesa de direitos as associações de moradores, defesa de direitos de grupos de minorias, entre outras, e as associações patronais e profissionais (associações de profissionais, de produtores rurais etc.).

GRÁFICO 4. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL POR ÁREAS DE ATUAÇÃO



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012.

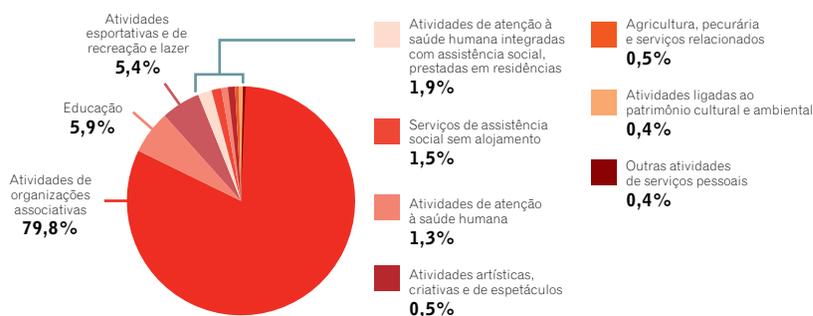
Observando o critério de finalidade de atuação das OSCs e analisando, portanto, a atividade econômica das organizações⁵⁰, quase a totalidade (98%) das OSCs identificadas na Rais estão representadas nas dez

50 Para essa leitura utiliza-se a pesquisa FGV/SG-PR, que partiu da análise da atividade econômica das organizações – identificada com base na declaração realizada no momento de inscrição do CNPJ, que utiliza como base a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE). Ainda que não permita a compatibilidade com a Fafíl do IBGE ou mesmo outras pesquisas internacionais, essa leitura valoriza as classificações já existentes no sistema de cadastro brasileiro e, em função disso, aponta a necessidade de melhorias tanto dos dados cadastrais como das próprias classificações da CNAE, permitindo incidência nesse campo.

primeiras posições de subclasses CNAE⁵¹. O Gráfico 5 mostra que cerca de 80% das OSCs atuam como organizações associativas (categoria que engloba as atividades de organizações associativas patronais, empresariais e profissionais, de defesa de direitos sociais, de organizações religiosas, políticas e ligadas à cultura e à arte). Em segundo lugar estão OSCs que atuam na área de educação (5,9%), seguidas das que realizam atividades ligadas ao esporte, recreação e lazer (5,4%).

As OSCs ligadas às atividades de assistência social e saúde somam cerca de 5%. Atividades artísticas, e aquelas ligadas à agricultura e pecuária e ao meio ambiente representam menos de 1% cada uma no universo das OSCs.

GRÁFICO 5. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL POR ATIVIDADE ECONÔMICA SEGUNDO SUBCLASSES CNAE, 2011



Fonte: FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal*. Rio de Janeiro/Brasília: FGV Projetos/Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. [A partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais – MTE), 2011.]

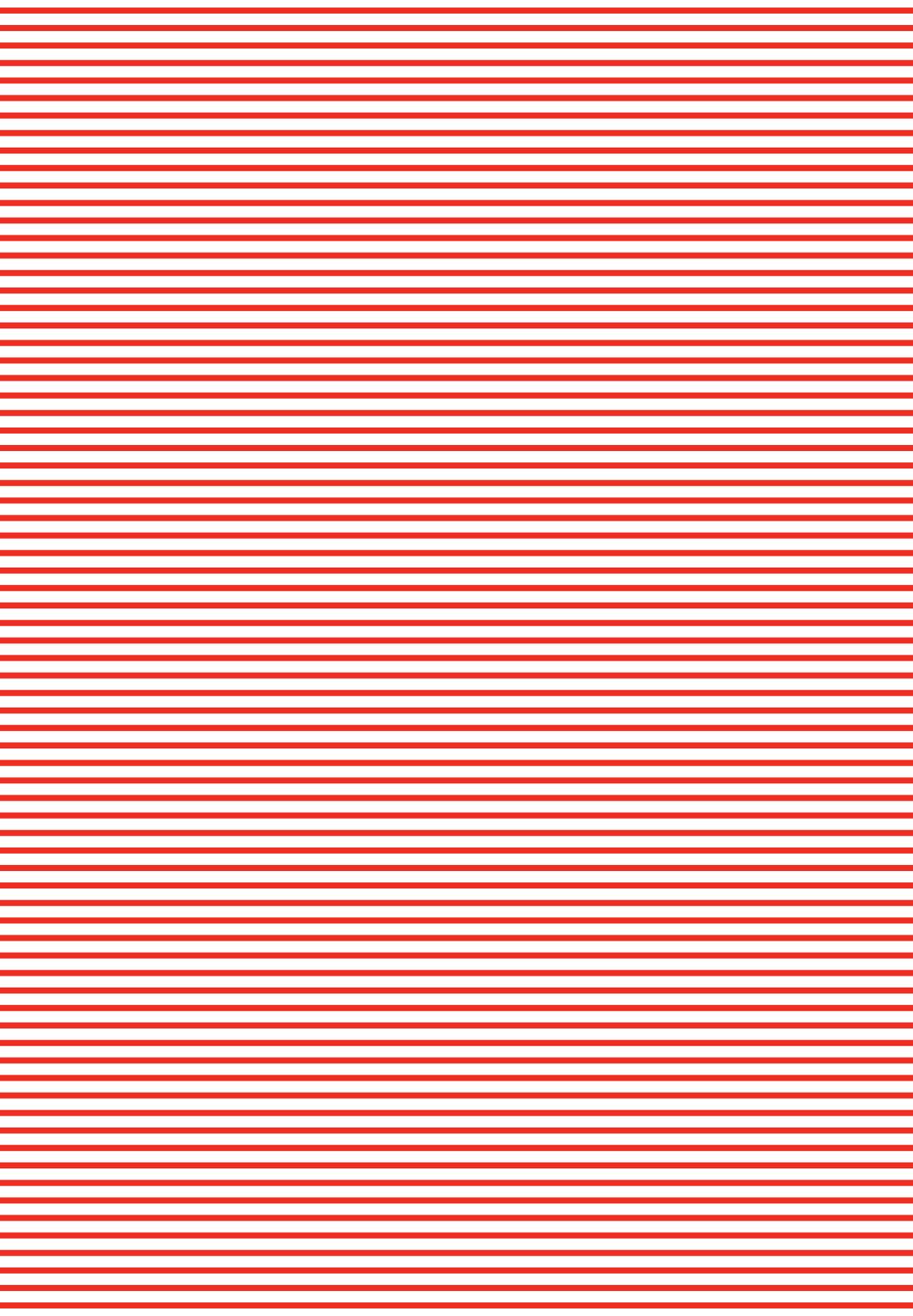
51 De acordo com a Receita Federal, "A CNAE é o instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da administração tributária do país. Trata-se de um detalhamento da CNAE aplicada a todos os agentes econômicos que estão engajados na produção de bens e serviços, podendo compreender estabelecimentos de empresas privadas ou públicas, estabelecimentos agrícolas, organismos públicos e privados, instituições sem fins lucrativos e agentes autônomos (pessoa física). A CNAE resulta de um trabalho conjunto das três esferas de governo, elaborada sob a coordenação da Secretaria da Receita Federal e orientação técnica do IBGE, com representantes da União, dos estados e dos municípios, na Subcomissão Técnica da CNAE, que atua em caráter permanente no âmbito da Comissão Nacional de Classificação – Concla". Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnaefiscal/txtcnae.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

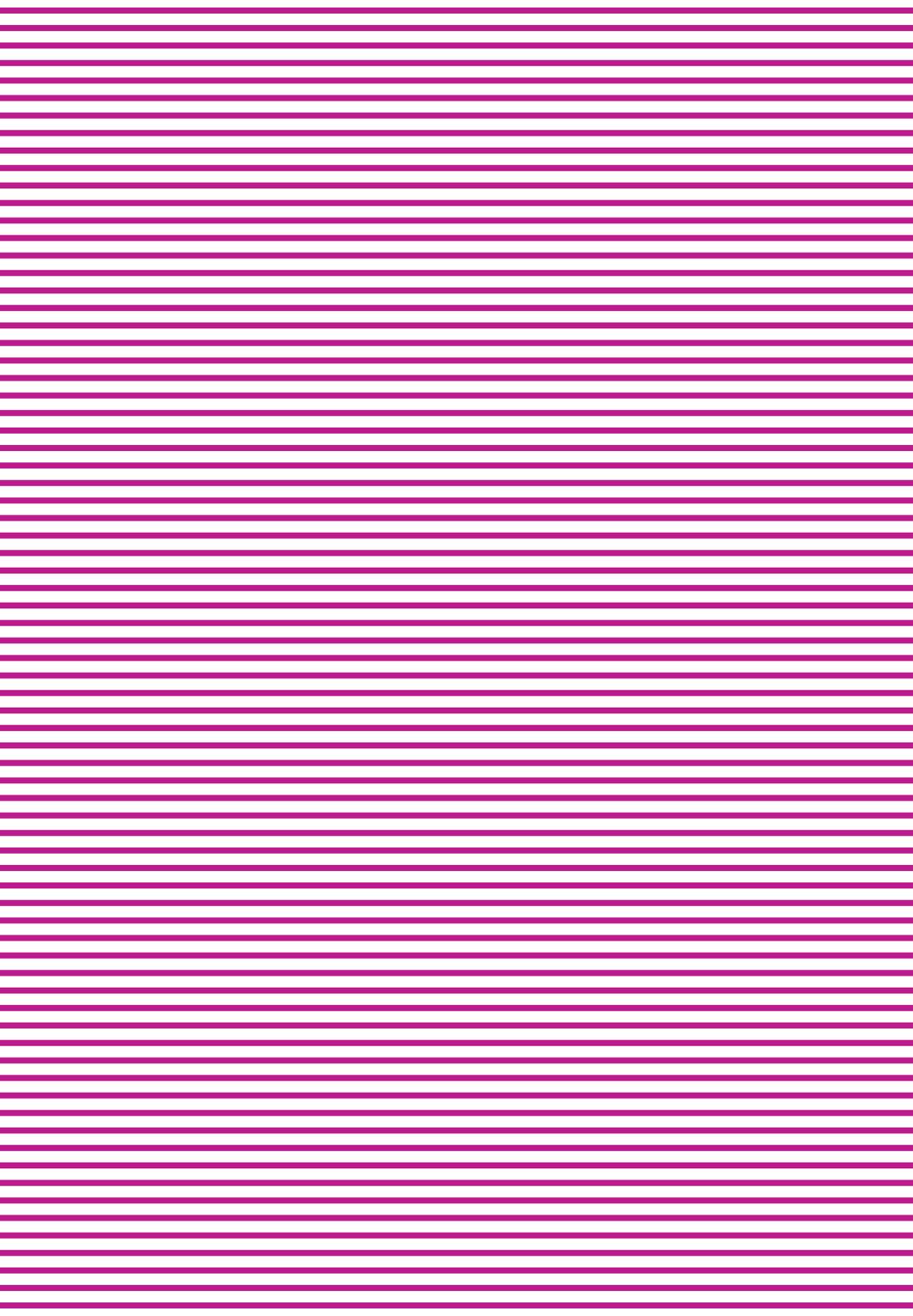
Os dados apresentados mostram as principais características acerca da presença das organizações da sociedade civil no Brasil:

- I. As organizações da sociedade civil estão em movimento e crescimento. Ainda que continuem surgindo novas OSCs a cada dia, esse universo tem características próprias por apresentar perfil misto entre organizações novas e a permanência ainda forte de antigas (criadas na década de 1980);
- II. Em relação à distribuição das OSCs por data de fundação, observa-se que parte significativa de entidades novas existentes hoje foi criada entre 2001 e 2010, sendo a metade delas fundada a partir de 2006. A maior concentração, no entanto, de criação de OSCs se deu na década de 1990, o que reflete o momento de reabertura democrática do país com a Constituição de 1988 e o reconhecimento do direito à participação dos cidadãos e das OSCs nas políticas públicas;
- III. A maior parte das OSCs no Brasil é constituída juridicamente como associação e, em sua maioria, são organizações de pequeno porte;
- IV. É evidente a concentração regional no Sudeste, ainda que seja possível observar uma tendência à desconcentração das organizações – sobretudo com o aumento do número de organizações no Nordeste. Esse fato revela a maior profissionalização da sociedade civil organizada na região Sudeste e a necessidade de mais investimentos em pessoal na região Nordeste;
- V. É um setor que emprega quantidade significativa de mão de obra formal. Do ponto de vista do mercado de trabalho, os dados mostram que se trata de um setor importante para a economia brasileira, que deve ser incentivado e crescentemente apoiado pelo Estado;
- VI. Entre as áreas de atuação das OSCs que mais empregam estão fundações (que possuem maior número médio de vínculos de trabalho por organização) e as organizações voltadas à saúde, à educação e à assistência social, independentemente do tipo societário;

- VII.** Além dos trabalhadores com vínculo empregatício, há forte presença do trabalho voluntário e do trabalho autônomo nas organizações, seja por pessoas físicas ou jurídicas, característico de um sistema baseado em prestação de serviços, com a lógica de financiamento por projetos;
- VIII.** Grande parte do contingente trabalhador de OSCs é composta de mulheres, predominância que se observa ainda mais fortemente nas organizações que atuam nas áreas de saúde e assistência social;
- IX.** Em relação às atividades econômicas, é possível verificar a concentração de OSCs em atividades associativas e, do ponto de vista da classificação por áreas de atuação, destacam-se organizações ligadas à defesa de direitos dos cidadãos.

Esses aspectos revelam a importância das OSCs para o país, responsáveis hoje por atuação essencial em diversas áreas que sustentam o desenvolvimento social.





**4.
CONTRATUALIZAÇÃO:
FOMENTO E COLABORAÇÃO
COMO NOVO REGIME DE
PARCERIA**

O DESAFIO CENTRAL DA AGENDA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) é aperfeiçoar instrumentos e práticas de contratualização que viabilizam a celebração de acordos entre poder público e organizações da sociedade civil, estipulando direitos e deveres de cada parte e possibilitando o desenvolvimento de ações de interesse público.

Após intenso processo de diálogo com organizações da sociedade civil, gestores públicos, acadêmicos e especialistas, foram elaboradas propostas que subsidiaram alguns projetos de lei relacionados ao tema, os quais já tramitavam no Congresso Nacional há dez anos⁵².

O diagnóstico de insegurança jurídica gerada pela inexistência de legislação estruturante e por analogias indevidas com órgãos públicos e a necessidade de produção de informações sobre as relações de parcerias entre OSCs e Estado tornaram a contratualização o eixo prioritário da agenda. Além disso, diante do cenário de criminalização das organizações e dos movimentos sociais, tornou-se urgente o estabelecimento de normas claras que pudessem reconhecer as especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos e, ao mesmo tempo, oferecer mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos.

O trabalho em torno deste eixo levou à aprovação da Lei de Fomento e Colaboração com OSCs (Lei nº 13.019/2014), que passou a estabelecer um novo regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações, por meio dos termos de *Fomento* e de *Colaboração*, representando, portanto, o avanço mais significativo da agenda. A lei irá impactar as relações de parcerias em escala nacional e ofertar muitas oportunidades de aperfeiçoamento da gestão pública democrática nas diferentes esferas de governos.

4.1 UM CENÁRIO DE INSEGURANÇA JURÍDICA

Até a aprovação da Lei de Fomento e Colaboração com OSCs, a imprecisão da legislação que normatizava as parcerias entre Estado

52 O processo de tramitação legislativa para a aprovação da Lei nº 13.019/2014 encontra-se detalhado ao final desta publicação.

e as OSCs ocasionava um problema estrutural: ao serem regidas por um conjunto de regras insuficientes, inexatas, ambíguas e às vezes inadequadas, as relações se davam em um cenário de fragilidade e insegurança jurídica.

Na ausência de uma legislação estruturante própria para essa relação que pudesse atender à heterogeneidade das organizações da sociedade civil, alguns dos instrumentos específicos criados no final da década de 1990 – termo de parceria e contrato de gestão – mostraram-se insuficientes para atender ao universo amplo e diversificado das parcerias, pois demandavam, respectivamente, qualificação prévia da OSC como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ou Organização Social (OS).

Outros instrumentos tampouco traziam regras próprias que reconhecessem as especificidades das OSCs. Esse é o caso do contrato administrativo que, apesar de ser utilizado em algumas situações específicas com OSCs, foi concebido para empresas, e do convênio, criado para regular as transferências entre órgãos públicos e os entes federados.

Nesse ambiente de multiplicidade de instrumentos, o convênio figurava como a forma de ajuste mais utilizada na formalização das parcerias celebradas entre as OSCs e o poder público no âmbito do governo federal. Trata-se de uma forma antiga utilizada para transferências públicas, com vistas à realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos que busquem o interesse de ambas as partes em regime de mútua cooperação. Esse instrumento é regulado por um conjunto disperso de normas, entre as quais o artigo 116 da Lei nº 8.666/1993; o Decreto nº 6.170/2007, que regulamenta as transferências de recursos da União e institui o Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria do Governo Federal (Siconv); e a Portaria Interministerial nº 507/2011, que detalha as diretrizes traçadas no decreto em referência na operacionalização de convênios, contratos de repasse e termos de parceria no âmbito federal.

Além disso, a legislação relacionada aos convênios sempre foi eminentemente infralegal, historicamente tratada em decretos, portarias e instruções normativas, e voltada, sobretudo, às características

da cooperação entre entes federados⁵³. Apenas mais recentemente, a legislação de convênios passou a prever regras específicas para as OSCs.

A necessidade de um novo instrumento jurídico se deu, portanto, em razão da incapacidade dos instrumentos existentes de abarcar o universo das OSCs e suas parcerias com o poder público. Não obstante os esforços realizados para aperfeiçoamento do convênio, subsistiu a necessidade de editar uma regulamentação mais adequada à lógica das parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, que reconhecesse as peculiaridades dessa relação que em muito difere da descentralização de recursos efetuada entre entes públicos⁵⁴.

53 A previsão de utilização dos convênios remontava ao Decreto-Lei nº 200/1967 (recepcionado pela Constituição Federal de 1988), que previu, em seu art. 10, que a execução das atividades da administração federal deveria ser amplamente descentralizada por meio de três planos principais: a) dentro dos quadros da administração federal; b) da administração federal para a das unidades federadas quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da administração federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. Naquela época, a figura do convênio se restringia à descentralização das atividades da administração federal para os entes federados, sendo que a descentralização para a órbita privada se daria mediante contrato ou concessão. Em 1986, o Decreto nº 93.872 estendeu à figura do convênio também às organizações particulares para execução de serviços de interesse recíproco sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste. Desde então, com exceção da Constituição Federal e do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, as regras referentes ao tema dos convênios foram editadas apenas no âmbito infralegal. Primordialmente, essa relação foi regulada pela Instrução Normativa do Tesouro Nacional nº 01/1997. Em 2007 foi editado o Decreto nº 6.170, que deu melhor tratamento à matéria e criou o Siconv, hoje a plataforma de transparência e gestão dos ajustes celebrados pela União.

54 “[...] a ausência de regulamentação do convênio entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em nível legal, bem como a ocorrência de sucessivas alterações nas normas regulamentadoras desses convênios em nível infralegal (instruções normativas, decretos e portarias), somadas à multiplicidade de objetos dos convênios e ao dissenso doutrinário sobre a natureza do instrumento e normas jurídicas sobre eles incidentes, leva a um cenário de insegurança jurídica e a recomendar uma regulamentação mais adequada à lógica das parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil”. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS DO TERCEIRO SETOR DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (NEATS/PUC-SP). *Modernização do sistema de convênio da administração pública com a sociedade civil*. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), 2012, p. 87.

Trata-se, portanto, de um dos principais consensos no âmbito das discussões da agenda do Marco Regulatório. As experiências do termo de parceria da Lei das Oscips e do contrato de gestão da Lei das Organizações Sociais foram analisadas e consideradas, mas a avaliação geral era de que a exigência de titulação impunha restrições desnecessárias. Trabalhou-se, portanto, na criação de instrumentos voltados a formalizar a celebração de parcerias com um universo mais amplo de organizações, de objetos e formas de execução mais transversais, aproximando-os da realidade das organizações⁵⁵.

Cabe registrar que, na ausência de lei própria, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) supriam o papel de fixar regras atinentes a essa relação no âmbito federal. Esse era mais um fator que aprofundava a insegurança jurídica, uma vez que a LDO é uma lei concebida para um período restrito de tempo (um ano).

Levantamento realizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República revelou que entre 2003 e 2014, as LDOs da União sofreram mudanças constantes em relação aos temas ligados às OSCs, como demonstra o Quadro 2. Houve sobrecarga de regulação de questões que poderiam estar fora de seu escopo, dada a ausência de legislação estruturante.

Para a análise da prestação de contas de uma parceria, por exemplo, era preciso localizar o fato concreto no tempo para verificar qual a regra incidente quando a parceria foi realizada. Outro tema que mudou muitas vezes foi a contrapartida demandada das OSCs, pois a lei, no início, era omissa; depois passou a considerar a contrapartida obrigatória, ressalvados os casos das entidades de saúde, educação e assistência, para, então, fixá-la como facultativa e, desde 2010, omitir-se sobre o tema novamente.

Em razão da constante alteração dessa regra e da ausência de critérios para a sua utilização, muitos gestores públicos sentiam-se inseguros para exercer essa faculdade e acabavam por exigir a contrapartida.

55 Outros foram propostos, ainda que não incorporados no texto final da Lei nº 13.019/2014: "termo de financiamento público direto" (Abong, 2009); "contrato público de colaboração" (Comissão de Juristas constituída pela Portaria nº 426, de 06/12/2007, alterada pela Portaria 84 de 23/04/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão); "termo de fomento e termo de colaboração" (Projeto de Lei nº 7.168/2014 – PLS nº 649/2011).

É importante reconhecer que, ao contrário do que ocorre com os entes federados, as organizações da sociedade civil são induzidas a aplicar seus excedentes financeiros em seus objetivos institucionais (art. 14, II do Código Tributário Nacional). Não é comum o acúmulo de grandes excedentes financeiros por essas entidades, sendo poucas as que conseguem desenvolver fundos de reserva e aportar contrapartida no momento da celebração de convênios.

De outro lado, os percentuais arrecadados pelo poder público a título de contrapartida nas parcerias com as entidades privadas sem fins lucrativos eram pouco relevantes. Como se vê na Tabela 4, em 2011 e 2012, esse valor total representou 0,01% do valor global das transferências realizadas por meio de convênios.

TABELA 4. VALOR DAS CONTRAPARTIDAS – PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS CONVÊNIOS

ANO DE ASSINATURA	% DA CONTRAPARTIDA EM RELAÇÃO AO VALOR GLOBAL INICIAL	% DA CONTRAPARTIDA FINANCEIRA	% DA CONTRAPARTIDA BENS E SERVIÇOS
2008	0,09	0,52	0,48
2009	0,07	0,41	0,59
2010	0,07	0,47	0,53
2011	0,01	0,50	0,50
2012	0,01	0,50	0,50

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Extraído do Siconv, 2012.

QUADRO 2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: SOBRECARGA E MUDANÇAS CONSTANTES

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	LDO 2014						
Despesa da equipe de trabalho	Sem previsão										Analogia imprecisa com LRF: "no que couber"							
Contrapartida	Sem previsão		<ul style="list-style-type: none"> • Facultativa (OSC em geral) • Proibição de exigência para as de assistência social e saúde com registro CNAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatória (OSC em geral) • Proibição de exigência para as de assistência social (AS) e saúde (S) com registro CNAS 			Proib. de exig. para as de AS, S, E com Cebas		<ul style="list-style-type: none"> • Facultativa (OSC em geral) • Proibição de exigência para as de AS; E; 5 com Cebas 									
Prestação de contas	Sem previsão					Apenas entrega		Entrega, não rejeição e até 2 pendências		Entrega e não rejeição								
Subvenções sociais: entidades destinatárias	Natur. cont.		Idem 2003 + assistência social (AS); saúde (S); educação (E) e cultura					Idem 2010 = atendimento direto ao público e Cebas										
Despesa de capital e auxílio	SJE, Meio Amb., Contr. Gestão e CS Oscips e pesquisa		+ todos os consórcios		+ esporte		+ AS		+ def.		+ coleta vulner. e criança e idoso		+ AS e proteção (AS/S – Cebas)		+ extrativismo, manejo floresta (Cebas – AS e S)		+ extrativismo, manejo floresta (Cebas – AS e S) + art. 54	
Agentes políticos e parentes	Sem previsão				Proibição			Proibição com exceções										
Publicidade do instrumento	Sem previsão					Obrigação de publicação pela entidade												
Reversão patrimonial	Sem previsão							Cláusula obrigatória para que o poder público retome o bem no caso de desvio da finalidade										
Tempo de existência	5 anos		3 anos															
Capacidade gerencial, operacional e técnica	Sem previsão										Comprovação obrigatória							

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013.



O sentido traduzido pela Lei nº 13.019/2014 em relação à contrapartida considera a perspectiva de cooperação com o poder público para consecução de ações de interesse público, razão pela qual a nova norma, em seu artigo 35, § 1º, não exige a contrapartida financeira e torna facultativa a exigência em bens e serviços, conforme será detalhado adiante.

As diferenças substanciais das OSCs em relação a outros atores – entes federados e empresas – geravam analogias indevidas, provocando entendimentos divergentes e confusão entre gestores, órgãos de controle e as próprias OSCs. A utilização de instrumentos genéricos para formalizar as parcerias deixava, assim, de considerar um importante conjunto de complexidades e especificidades próprias das organizações, especialmente as que decorrem do fato de que essas organizações possuem natureza privada sem fins lucrativos e, portanto, gozam de liberdade de auto-organização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (artigo 5º, inciso XVIII da Constituição Federal).

O Quadro 3 resume a legislação até então incidente quanto aos instrumentos de formalização das parcerias com as organizações da sociedade civil no âmbito federal⁵⁶ e as principais alterações advindas da criação de instrumentos jurídicos próprios (Termo de Fomento e Termo de Colaboração) previstos na Lei nº 13.019/2014.

56 Está em curso na Secretaria-Geral da Presidência da República uma pesquisa sobre os âmbitos estaduais e municipais, cujos resultados parciais já permitem afirmar que esse cenário tem ainda uma maior complexidade.

QUADRO 3. RESUMO DOS INSTRUMENTOS PARA FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS

INSTRUMENTO	DEFINIÇÃO
CONVÊNIO	Instrumento jurídico que disciplina a transferência de recursos públicos visando à execução de programa de interesse público, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, tendo como partícipe de um lado, órgão ou entidade da administração pública e, de outro, órgão ou entidade da administração pública ou entidade privada sem fins lucrativos.
CONTRATO DE REPASSE	Instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil).
TERMO DE PARCERIA	Instrumento jurídico firmado entre o poder público e entidades sem fins lucrativos qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público.

LEGISLAÇÃO	APLICAÇÃO NO ÂMBITO FEDERAL
<p>Lei nº 8.666/1993 (art. 116) Decreto nº 6.170/2007 Portaria Interministerial nº 507/2011</p>	<p>O convênio é a modalidade para parcerias entre entes públicos e é ainda o mais utilizado para as parcerias com as organizações da sociedade civil em geral, independentemente de títulos ou certificados que são titulares, até que entre em vigor a Lei nº 13.019/2014, que cria instrumentos próprios para a relação.</p>
<p>Decreto nº 6.170/2007, Decreto nº 1.819/1996 Portaria Interministerial nº 507/2011</p>	<p>O contrato de repasse tem sido utilizado para a viabilização de programas de habitação de interesse social.</p>
<p>Lei nº 9.790/1999 Decreto nº 3.100/1999 Decreto nº 6.170/2007 Portaria Interministerial nº 507/2011</p>	<p>Para firmar o termo de parceria é preciso antes se qualificar como Oscip no Ministério da Justiça nos termos da legislação vigente, o que exige atuação nas seguintes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; - promoção gratuita da educação; - promoção gratuita da saúde; - promoção da segurança alimentar e nutricional; - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; - promoção do voluntariado; - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; - experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

INSTRUMENTO	DEFINIÇÃO
CONTRATO DE GESTÃO	Instrumento jurídico celebrado pelo poder público com entidade qualificada como Organização Social (OS), que tem por objetivo a formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos da lei. Por meio do contrato de gestão, o poder público cede às OSs recursos orçamentários, equipamentos públicos e servidores para que possam cumprir os fins a que se destinam.
CONTRATO ADMINISTRATIVO	Contrato administrativo é o ajuste jurídico que a administração pública firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público nas condições estabelecidas pela própria administração pública.
TERMO DE FOMENTO	O termo de fomento é o instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas Organizações da Sociedade Civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nº 9.637/1998 e 9.790/1999.
TERMO DE COLABORAÇÃO	O termo de colaboração é o instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nº 9.637/1998 e 9.790/1999.

LEGISLAÇÃO	APLICAÇÃO NO ÂMBITO FEDERAL
<p>Lei nº 9.637/1998 Decreto nº 2.487/1998</p>	<p>No âmbito federal, existem apenas oito entidades assim qualificadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM); 2. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); 3. Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); 4. Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (Impa); 5. Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS); 6. Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (Acerp); 7. Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Bioamazonia); 8. Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont; 9. Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe); 10. Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii). <p>Deve-se ressaltar ainda que, nos termos do art. 24 inciso XXIV da Lei nº 8.666/1993, é dispensável a realização de licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo para atividades contempladas no contrato de gestão. A lei que instituiu o instrumento se encontra em discussão no STF.</p>
<p>Lei nº 8.666/1993 (art. 24, incisos XX, XXVII, XXX e XXXIII)</p>	<p>A Lei nº 8.666/1993 prevê hipóteses de dispensa de licitação para a contratação de entidades sem fins lucrativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de associação de portadores de deficiência física para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra; - para coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo; - para prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária; - para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos para beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água.
<p>Lei nº 13.019/2014 (arts. 2º, VIII e 17)</p>	<p>O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências de recursos para a consecução de planos de trabalho propostos pelas organizações da sociedade civil em geral, em regime de mútua cooperação com a administração pública, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas.</p>
<p>Lei nº 13.019/2014 (arts. 2º, VII e 16)</p>	<p>O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública em caso de transferências voluntárias de recursos para a consecução de planos de trabalho propostos pela administração pública, em regime de mútua cooperação com organizações da sociedade civil em geral, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas.</p>

4.1.1 REMUNERAÇÃO DA EQUIPE DE TRABALHO

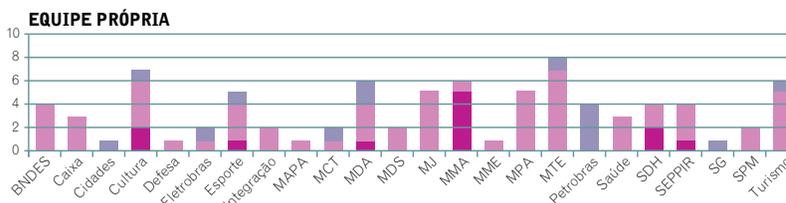
A Secretaria-Geral da Presidência da República realizou levantamento dos atos normativos, editais e orientações relativos às parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos em ministérios, no período de 2008 a 2012. Observou-se que, no geral, os projetos se omitiam em relação ao tema da remuneração da equipe de trabalho. A posição de ministérios em relação à remuneração de equipe própria e de dirigentes e à contratação de terceiros revelava diferenças claras de orientação. Os quadros a seguir sintetizam as divergências encontradas.

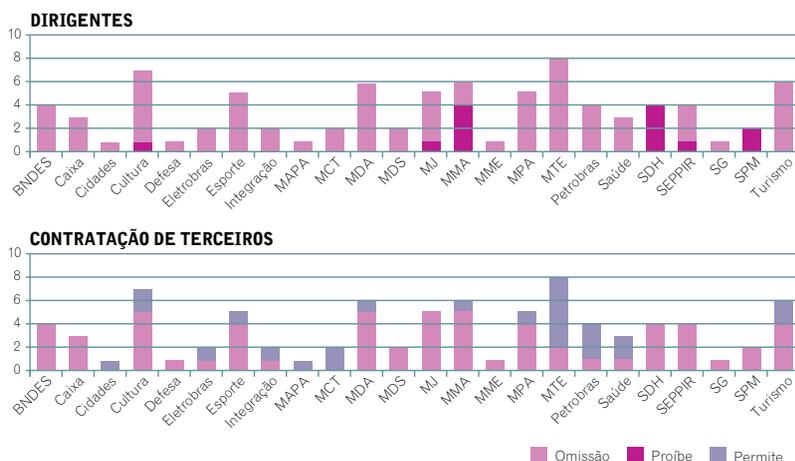
QUADRO 4. ATOS NORMATIVOS, EDITAIS E ORIENTAÇÕES RELATIVAS ÀS PARCERIAS COM ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS EM MINISTÉRIOS, DE 2008 A 2012

INSTRUMENTO	OMISSÃO	PROÍBE	PERMITE
Ato Normativo	15	1	3
Editais	41	10	9
Orientações	3	1	2
Total	59	12	14

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

QUADRO 5. TRATAMENTO DOS MINISTÉRIOS SOBRE OS TÓPICOS DE REMUNERAÇÃO DE EQUIPE PRÓPRIA E DIRIGENTES E CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS EM PARCERIAS COM AS OSCS, 2012





Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012.

As razões para a existência de cenários de proibição, permissão e contradição em relação à remuneração dos dirigentes tinham fundamentos diversos. A remuneração de trabalho pressupõe uma relação de permuta, em que o trabalhador oferece seu serviço em troca de remuneração. O trabalho é, portanto, um custo da organização ou do projeto que ela desenvolve. Embora seja evidente que “remuneração de trabalho” não pode ser confundida com “distribuição de resultados”, no campo das entidades sem fins lucrativos, historicamente, ambas foram tidas como a mesma coisa e, por isso, não é raro que pessoas tomem a primeira pela segunda, considerando a remuneração de dirigentes como evidência, por exemplo, de violação do artigo 14 I do Código Tributário Nacional (CTN), que condiciona a imunidade ao imposto de renda à não distribuição, a qualquer título, de qualquer parcela do patrimônio ou das rendas da organização.

A legislação mais antiga a proibir a remuneração de dirigentes é a Lei nº 91, de 1935, que, ao dispor sobre a concessão do título de Utilidade Pública Federal (UPF), proibiu a remuneração dos cargos de diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos da organização (art. 1º ‘c’).

A ideia de proibição da remuneração originava-se em paradigma antigo pelo qual as ações sociais de indivíduos – basicamente de cunho assistencialista – eram eventuais e movidas por espírito de

caridade, sendo impensável que alguém pudesse se dedicar profissionalmente e de maneira organizada a essa atividade.

A partir dessa visão, o gozo de benefícios tributários e honoríficos foi condicionado à vedação de remuneração de dirigentes. As exceções foram previstas em legislações específicas sobre o tema, quais sejam, nas Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999⁵⁷ que, respectivamente, tratam das OSS e das Oscips, e pela Lei nº 12.101/2009, com as modificações trazidas pela Lei nº 12.868/2013, que trata da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas).

Esse aspecto relativo aos dirigentes é o que, provavelmente, gerou o resultado secundário predominante de proibição, embora tenha faltado compreensão sobre o tema já que, no âmbito das parcerias, o dirigente não seria remunerado por exercer sua função de dirigente, mas por executar função no plano de trabalho, o que não deveria ser objeto de proibição⁵⁸.

No caso do pagamento de equipe própria de organização da sociedade civil envolvida na execução da parceria, a contradição originava-se da analogia indevida feita com a legislação aplicável a entes federados, que prevê vedação de pagamento com recursos da União a servidores públicos dos estados e municípios⁵⁹. Como a LDO dizia ser aplicável à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) “no que couber”⁶⁰, algumas interpretações estendiam essa vedação às organizações da sociedade civil, não considerando que tais organizações não possuem servidores públicos e, portanto, não estão sujeitas às mesmas implicações orçamentárias e de responsabilidade fiscal que um estado ou um município.

57 Art. 10, IV – Lei nº 9.790/1999 e o art. 7º, II.

58 Esse tema será mencionado com mais profundidade ao final do documento, no capítulo sobre o eixo da certificação.

59 Art.167, inciso X da Constituição Federal. Art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

60 Na última LDO (2014), foi o §8º do art. 57 que previu: “aplicam-se às transferências para o setor privado, no que couber, as disposições relativas a procedimentos previstos no art. 58”. O art. 58, por sua vez, ao tratar de questões voltadas aos entes federados, fez menção ao art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige, dentre outras coisas, a necessidade de observância do inciso X do art. 167 da Constituição Federal.



Outra preocupação era o fato de que o funcionário de OSC já teria função predefinida e não poderia realizar outra atividade concomitantemente. A realidade mostra que, na maioria das organizações que atuam com projetos, o funcionário é alocado em projetos de maior importância ou naqueles que requerem trabalho profissional específico.

Contudo, para que exista proporcionalidade entre horas dedicadas à parceria, se apenas parte do seu tempo for alocado ao projeto, o plano de trabalho deverá incluir apenas as horas referentes. A lei prevê alocação e fiscalização dessa proporcionalidade⁶¹.

No caso da contratação de terceiros, a predominância da permissão decorria, provavelmente, por não envolver qualquer vínculo anterior da pessoa ou da empresa contratada, e encontrava respaldo na previsão autorizativa contida na Portaria nº 507/2011. A lei autoriza a contratação de terceiros para contratação de fornecedores, que era restrita a servidores ou empregados públicos, salvo hipótese de leis específicas e LDOs.

Para lidar com esse cenário, fruto do diagnóstico do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), foi editado o Decreto nº 8.244/2014, que alterou o Decreto nº 6.170/2007 – a norma federal que regula os convênios da União com estados, municípios e organizações da sociedade civil. O novo decreto contemplou avanços importantes, tais como o aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas, que passou a ser entendido como procedimento sistemático de análise; a estratificação de valores, com regras diferenciadas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos; a previsão da possibilidade de aprovação de prestação de contas com ressalvas quando houver impropriedade ou falta de natureza meramente formal que não resulte dano ao erário; os limites e condições para pagamento de equipe de trabalho; a regulação de despesas administrativas com recursos da União; e a inclusão da Secretaria-Geral (SG/PR) e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) na comissão gestora do Siconv.

As novas regras da remuneração de equipe de trabalho introduzidas por meio do Decreto nº 8.244/2014 reconhecem a remuneração

61 Art. 46, inciso I, alínea c.

tanto da equipe contratada para desenvolver o projeto, como do pessoal próprio da entidade alocado no plano de trabalho para atuar no projeto, além das despesas decorrentes das obrigações trabalhistas.

São pelo menos três cenários distintos quanto à possibilidade de remuneração de pessoas com recursos públicos advindos do projeto:

- I. O primeiro é a possibilidade de realizar o pagamento de profissionais independentemente de seu vínculo estatutário, ou seja, reconhece a possibilidade de pagar dirigentes da entidade pela função desempenhada no projeto, descrita em plano de trabalho;
- II. Outra possibilidade é a remuneração dos funcionários contratados com vínculo trabalhista pela organização, que poderão ser alocados no projeto e ser pagos com recursos públicos durante o tempo em que se dedicará ao projeto;
- III. O terceiro cenário é o caso da contratação de terceiros, sejam eles pessoas físicas contratadas como prestadores de serviços autônomos ou pessoas jurídicas contratadas por fornecimento de bens ou prestação de serviços específicos.

Como será detalhado adiante, a Lei nº 13.019/2014 também trata da remuneração de pessoas, no seu artigo 46, o que representa um enorme avanço e um norte para a solução de controvérsias em relação ao tema.

4.2 DADOS SOBRE AS PARCERIAS ENTRE OSCS E O GOVERNO FEDERAL (2009-2013)

Ao longo do desenvolvimento da agenda do MROSC, foi essencial o conhecimento de dados e informações sobre as relações de parceria entre as organizações da sociedade civil e o Estado. Essa produção de informações teve um importante salto qualitativo a partir da criação e operacionalização do Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de

Repass e Termos de Parceria do Governo Federal (Siconv), criado em 2007 e posto em funcionamento em setembro de 2008⁶².

O sistema, gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), passou a registrar a celebração, movimentação e liberação de todas as transferências voluntárias de recursos da União destinados a estados, municípios, Distrito Federal e OSCs. Isso permitiu o acompanhamento da execução e prestação de contas dos repasses feitos, tanto por parte da administração pública como da sociedade civil (é acessível a qualquer cidadão⁶³), e tornou possível, nos últimos anos, a realização de pesquisas sobre as relações de parceria com as OSCs⁶⁴.

Além dos dados do Siconv, extraídos pelo Ministério do Planejamento para a produção deste diagnóstico sobre as parcerias entre

62 O Siconv foi instituído em 2007 pelo Decreto nº 6.170 (alterado pelo Decreto nº 6.329/2007), juntamente com o Portal de Convênios <www.convenios.gov.br>.

63 A partir de 2013 o Siconv passou a contar com API (*Application Programming Interface*) uma interface de programação de aplicativos de dados abertos, possibilitando que qualquer cidadão possa extrair dados do sistema. No futuro, o sistema precisa desenvolver mais interfaces que facilitem a navegação de terceiros interessados, mas no presente já serve a pesquisas importantes.

64 Para que uma OSC apresente uma proposta de trabalho ao Estado, é necessário realizar o cadastro no Siconv. Caso o projeto seja aprovado, todas as ações, bem como documentos contábeis e fiscais, passam a ser registrados no sistema, por meio do qual também as movimentações de recursos são analisadas e autorizadas pelo órgão concedente.

o Estado e as organizações da sociedade civil no Brasil⁶⁵, foram utili-

65 As informações apresentadas a seguir sobre as parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil no Brasil são oriundas dos informativos produzidos pelo MPOG, que sistematizam as transferências voluntárias da União realizadas exclusivamente no Siconv entre 2009 e 2013. Os dados compilados não incluem as transferências realizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Além disso, de acordo com o art. 2º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, a exigência de registro no Siconv não se aplica para os seguintes instrumentos: "I – aos convênios: a) cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes; b) celebrados anteriormente à data da sua publicação, devendo ser observadas, nesse caso, as prescrições normativas vigentes à época da sua celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar naquilo que beneficiar a consecução do objeto do convênio; c) destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos; d) que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada; e) homologados pelo Congresso Nacional ou autorizados pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais, específicas, conflitarem com esta portaria, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento; II – às transferências celebradas no âmbito: a) do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas instituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007; b) do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; c) do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; d) do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; e) do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; f) do Programa Brasil Alfabetizado, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; e g) do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, instituído pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008; III – aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais (OS), na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; IV – às transferências a que se referem: a) a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004; b) o art. 3º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990; c) os arts. 29 e 30 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; d) a Lei nº 12.340, de 1 de dezembro de 2010; V – a outros casos em que lei específica discipline de forma diversa a transferência de recursos para execução de programas em parceria do governo federal com instituição privada sem fins lucrativos; VI – relativos às transferências formalizadas sob a abrangência da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044 de 12 de fevereiro de 2007 e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007; VII – às transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), regulamentadas pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, exceto o disposto no Capítulo I do Título I desta portaria".

zados também dados de pesquisas recentes do Ipea⁶⁶ e da Fundação Getúlio Vargas em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência⁶⁷.

Ressalta-se que a transferência de recursos públicos do Estado para as OSCs se dá por meio de subvenções, auxílios e contribuições (correntes ou de capital) que constituem formas de fomento direto às organizações da sociedade civil regulada pelas leis que tratam do direito financeiro⁶⁸ e pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, conforme determina o art. 165, §2º da Constituição Federal.

A seguir, estão resumidas suas principais características.

66 Das três pesquisas realizadas pelo Ipea, a primeira – *Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)* – analisa as transferências de recursos da União para entidades sem fins lucrativos entre 1999 e 2010. Os dados do Siconv são acrescidos daqueles ligados ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que alimentam as bases Siga Brasil (Senado Federal), Orçamento Brasil, Tesouro Nacional e sistemas de Finanças do Brasil (Finbra). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)*. Texto para Discussão nº 1.778, 2012. A segunda, *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)* descreve os convênios (características principais, evolução dos gastos, distribuição de acordo com seus objetivos), as entidades receptoras e os ministérios concedentes de recursos do governo federal entre 2003 e 2011 e tem como fonte de dados o portal Siga Brasil, alimentado pelo Siconv. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)*. Texto para Discussão, nº 1.896, 2013. A terceira é intitulada *As organizações da sociedade civil e as políticas públicas federais (2003-2011)*. LOPEZ, F. G. e BARONE, L. S. *As organizações da sociedade civil e as políticas públicas federais (2003-2011)*. *Boletim de Análise Institucional*. Brasília: Ipea, 2013.

67 FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, op. cit..

68 Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000.

QUADRO 6. REGRAS DE TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA AS OSCS EM 2014

	SUBVENÇÃO SOCIAL	AUXÍLIO	CONTRIBUIÇÃO	
			Contribuição corrente	Contribuição de capital
Tipo de despesa	Despesa corrente.	Despesa de capital.	Despesa corrente.	Despesa de capital.
Finalidade/destinação	<p>Prestação de serviços essenciais de atendimento direto ao público nas áreas de assistência social, saúde ou educação, prestados de forma continuada por entidades privadas sem fins lucrativos que possuam Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas).</p> <p>Regra comumente indicada nas LDOs federais.</p>	<p>Destinada a entidades sem fins lucrativos de atendimento direto e gratuito ao público, em conformidade com as regras para obtenção de subvenção social e demais exigências específicas, bem como outras áreas de atuação definidas na LDO federal.</p> <p>Deriva diretamente da Lei de Orçamento.</p>	<p>Depende de autorização em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária, da identificação nominal da entidade na LOA, ou da seleção das entidades para a execução de programas e ações, em parceria com a administração pública federal que contribuam para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no Plano Plurianual.</p>	<p>Condicionada à autorização em lei especial anterior.</p>
Exigência de contrapartida	<p>Não exigida para entidades que atuem nas áreas de saúde, educação e assistência social, em conformidade com as regras para recebimento de subvenção social.</p>	<p>Facultativa; deixa de ser exigida para entidades que atuem nas áreas de saúde, educação e assistência social e que atendam às regras para recebimento de subvenção social.</p>	<p>Facultativa, não sendo exigida para entidades que atuem nas áreas de saúde, educação e assistência social e que atendam às regras para recebimento de subvenção social.</p>	<p>Independente-mente de contra-partida.</p>

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

Vale ressaltar, no entanto, que inexistente regulamentação específica sobre o tema das transferências voluntárias para entidades privadas que enquadre as organizações da sociedade civil no conjunto das transferências públicas para o setor privado. Além das Leis de Diretrizes Orçamentárias, apenas o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata da matéria.

Os dados das pesquisas citadas revelam, em primeiro lugar, que as transferências voluntárias para OSCs representam 12,96% do total de transferências destinadas pelo governo federal⁶⁹ (considerando as transferências para estados, municípios, consórcios e empresas públicas) e que representaram 18,4% do montante de recursos mobilizados em todas essas transferências.

Do ponto de vista do número de organizações envolvidas nas transferências, vemos que apenas uma parcela limitada das OSCs existentes realizou parcerias nos últimos anos. De acordo com pesquisa do Ipea, e considerando apenas as transferências realizadas pela modalidade de convênios, das cerca de 290 mil OSCs existentes, apenas 10 mil receberam transferências do governo federal entre 2003 e 2011, ou seja, 3% do universo⁷⁰. Se considerarmos um período mais recente, 2008 a 2012, esse número cai para 1%⁷¹.

69 Dados obtidos no Portal dos Convênios (Siconv) <www.convenios.gov.br> – Boletins gerenciais (janeiro de 2013 a agosto de 2014). Acesso em: 25 ago. 2014. De acordo com os dados obtidos, de 2009 a 2014 o valor total de transferências voluntárias realizadas pela União foi de R\$ 58.317.442.188. O valor das transferências voluntárias especificamente realizadas para as OSCs neste mesmo período foi de R\$ 10.740.577.181.

70 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)*. Textos para Discussão, n° 1896, 2013.

71 FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, op. cit.

GRÁFICO 6. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE RECEBEM RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL POR MEIO DE PARCERIAS CELEBRADAS MEDIANTE CONVÊNIOS



Fonte: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)*. Texto para Discussão, n. 1.896, 2013.

Em relação ao porte das entidades que celebram parcerias, os dados do Siconv e da Rais⁷² mostram que parte importante dos recursos é destinada a entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFLs) que possuem 100 ou mais vínculos formais de trabalho: 41,1% do total das parcerias identificadas (3.370) foram realizadas com 610 EPSFLs constituídas de 100 ou mais trabalhadores formais. Tais parcerias também representam boa parte dos valores globais contratados.

Os recursos empreendidos totalizam quase R\$ 4,2 bilhões, em valores históricos, o que representa aproximadamente 52% do volume global contratado, seguindo os valores de referência da pesquisa.

72 FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, op. cit.

TABELA 5. DISTRIBUIÇÃO DE PARCERIAS CELEBRADAS PELO GOVERNO FEDERAL (2008-2012), POR FAIXA DE VÍNCULOS FORMAIS ATIVOS (NÚMERO DE TRABALHADORES FORMAIS) DAS PROPONENTES EM 2011

FAIXA DE VÍNCULOS EM 2011*	NÚMERO DE ENTIDADES	NÚMERO DE PARCERIAS	MONTANTE DE VALOR GLOBAL CONTRATADO (R\$ 1.000)	VALOR MÉDIO DAS PARCERIAS (R\$ 1.000)
0 a 9	1.600	3.127	2.066.472	1.303
10 a 19	204	494	305.671	1.498
20 a 49	306	657	607.027	1.984
50 a 99	229	542	894.475	3.906
100 a 249	249	806	721.379	2.897
250 a 499	166	940	926.523	5.581
500 ou mais	195	1.624	2.531.824	12.984
Total	2.949	8.190	8.053.371	2.731

Fonte: FGV Projetos, a partir de dados do Siconv e da MTE/Rais (2011).

* A quantidade de vínculos das entidades que celebraram parcerias foi identificada na Rais de 2011, não significando dizer que essa quantidade se reproduz nos demais anos.

Os dados do MPOG sobre o total de transferências voluntárias da União para OSCs⁷³ mostram crescimento no volume de recursos das transferências. O valor dos repasses variou entre R\$ 1,7 bilhão e R\$ 2,5 bilhões (10,6% de crescimento médio acumulado no período)⁷⁴, ainda que o número de transferências entre 2009 e 2013 tenha caído (passando de 2.740 em 2009 para 1.076 em 2013). Em 2010, há o maior número de transferências (3.285) e, em 2013, o maior volume de recursos despendidos: as 1.076 transferências voluntárias da União para entidades privadas sem fins lucrativos nesse ano movimentaram aproximadamente R\$ 2,5 bilhões, sendo esse o menor número do período entre 2009 e 2013.

73 Esses dados trazem resultados mais abrangentes e de anos mais recentes, pois consideram todas as modalidades de contratualização até então utilizadas, incluindo os convênios.

74 Quanto à execução financeira, a variação se deu entre R\$ 1,4 milhão e R\$ 1,4 bilhão.

Considerando as transferências para as OSCs oriundas tanto do governo federal como de estados e municípios⁷⁵, observa-se forte ampliação dos valores transferidos. Apesar de as transferências totais de estados, municípios e União apresentarem enorme variação – oscilando entre R\$ 5,9 bilhões (2005) e R\$ 1,35 bilhão (2011), como mostra o Gráfico 7 –, não se trata de um volume pequeno de recursos. Com efeito, no período, foram despendidos ao todo R\$ 29 bilhões com transferências dessa natureza. De acordo com a mesma pesquisa, em 2009, o valor total das transferências de estados e municípios para as OSCs foi de R\$ 4,9 bilhões e da União, R\$ 3,4 bilhões.

GRÁFICO 7. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL POR NÍVEIS DE GOVERNO (2003-2011) POR MEIO DE CONVÊNIOS (EM BILHÕES)



Fonte: LOPEZ, F. G. e BARONE, L. S. As organizações da sociedade civil e as políticas públicas federais (2003-2011). *Boletim de Análise Político-Institucional*, nº 1. Brasília: Ipea, 2011. Para a construção dos dados, os autores utilizaram informações do Senado Federal (base de dados Siga Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional).

75 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)*. Texto para Discussão nº 1.778, 2012.

Quanto ao total de transferências da União para OSCs e entes federados, o volume que é repassado para estados e municípios é maior do que é repassado para as OSCs. Os dados do MPOG mostram que entre 2009 e 2013 foram realizadas 65.709 transferências para estados e municípios, contra 9.903 para EPSFLs. Sobre esse fato, tem-se trabalhado com a hipótese de que a União teria deixado de deter a maior parte dos convênios diretos com as entidades e começado a repassar o recurso indiretamente, diante da descentralização de recursos.

Enquanto nas transferências da União em geral (para estados, municípios, consórcios e empresas públicas) o instrumento mais utilizado é o contrato de repasse⁷⁶, em relação à modalidade de contratualização, a maior parte das parcerias com OSCs formalizou-se por meio de convênios, tanto no número de parcerias como no volume de recursos despendidos, como se pode observar na tabela a seguir.

TABELA 6. QUANTIDADE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA AS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS, POR MODALIDADE DE CONTRATUALIZAÇÃO, 2009-2013

ANO	CONTRATO DE REPASSE	CONVÊNIO	TERMO DE PARCERIA	TOTAL
2009	256	2.445	39	2.740
2010	379	2.871	35	3.285
2011	179	1.356	9	1.544
2012	108	1.134	16	1.258
2013	63	1.002	11	1.076
Total	985	8.808	110	9.903

Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com base em dados do Siconv, 2014.

⁷⁶ Essa modalidade foi utilizada em 62% das transferências realizadas no período de 2009-2014 (79.444 transferências).

TABELA 7. VOLUME DE RECURSOS DESPENDIDOS POR TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA AS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS, POR MODALIDADE DE CONTRATUALIZAÇÃO, 2009-2013

ANO	CONTRATO DE REPASSE	CONVÊNIO	TERMO DE PARCERIA	TOTAL
	Valor de repasse			
2009	178.340.505	1.450.122.121	69.562.227	1.698.024.853
2010	229.274.172	1.660.153.341	234.731.845	2.124.159.358
2011	91.338.484	1.936.066.455	44.376.420	2.071.781.359
2012	137.284.532	1.324.502.462	503.452.863	1.965.239.857
2013	59.456.328	1.582.351.991	915.817.084	2.557.625.403
Total	695.694.021	7.953.196.370	1.767.940.439	10.416.830.830

Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com base em dados do Siconv, 2014.

De acordo com dados do MPOG, em relação ao total de transferências realizadas pela União em 2013, as áreas que receberam maior volume de recursos foram as de assistência comunitária (subárea da assistência social), ensino superior (educação) e assistência hospitalar e ambulatorial (saúde), como se vê na Tabela 8.

TABELA 8. TRANSFERÊNCIAS E VOLUME DE RECURSOS SEGUNDO AS PRINCIPAIS ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS, 2013

ÁREA DE ATUAÇÃO	QUANT. DE TRANSF.	VALOR DE REPASSE POR TRANSFERÊNCIA
Assistência comunitária	4	186.290.244,26
Ensino superior	167	217.601.660,47
Assistência hospitalar e ambulatorial	415	212.214.410,43
Desporto de rendimento / Desporto comunitário / Lazer	2	433.744.367,82
Defesa aérea / Preservação e conservação ambiental / Controle ambiental / Recuperação de áreas degradadas / Recursos hídricos / Meteorologia / Desenvolvimento científico / Desenvolvimento tecnológico e engenharia / Difusão do conhecimento científico e tecnológico / Transporte aéreo	2	63.301.612,00
Assistência ao idoso / Assistência ao portador de deficiência / Assistência à criança e ao adolescente / Assistência hospitalar e ambulatorial / Ensino superior / Patrimônio histórico, artístico e arqueológico / Difusão cultural / Preservação e conservação ambiental / Controle ambiental / Recuperação de áreas degradadas / Recursos hídricos / Meteorologia / Desenvolvimento científico / Desenvolvimento tecnológico e engenharia / Difusão do conhecimento científico e tecnológico / Desporto de rendimento / Desporto comunitário / Lazer	2	32.751.405,83
Ensino superior / Difusão do conhecimento científico e tecnológico	5	63.301.612,00
Assistência ao idoso / Assistência ao portador de deficiência / Assistência à criança e ao adolescente / Assistência comunitária / Assistência hospitalar e ambulatorial	80	32.751.405,83
Assistência ao idoso / Assistência ao portador de deficiência / Assistência à criança e ao adolescente / Assistência comunitária / Ensino superior	6	33.882.584,18
Ensino superior / Educação básica	1	28.772.170,69
Outras	582	18.711.000,00
Total	1.266	1.323.322.473,51

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013.

São diversos os valores distribuídos para OSCs por ministérios. Os dados do MPOG, de 2009 a 2013, evidenciam predominância do viés social das pastas que mais despenderam recursos por meio de transferências para OSCs: nesse período, os três órgãos que mais repassaram recursos às OSCs foram os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação e Saúde, sendo que este último se mantém como órgão que mais despendeu recursos por meio de transferências em todos os anos (Tabela 9).

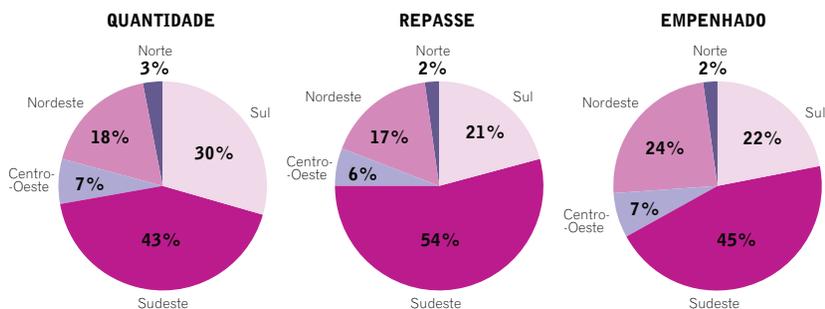
TABELA 9. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO SEGUNDO TRÊS PRINCIPAIS ÓRGÃOS CONCEDENTES, 2009-2013

ANO	ÓRGÃO SUPERIOR CONCEDENTE	QUANTIDADE	VALOR DE REPASSE
2009	Ministério da Saúde	711	374.048.768
	Ministério do Turismo	474	243.972.257
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	232	214.997.537
2010	Ministério da Saúde	1.150	341.061.911
	Ministério da Educação	94	200.991.862
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	12	187.023.154
2011	Ministério da Saúde	1.016	1.534.132.806
	Ministério da Educação	115	207.294.269
	Ministério do Esporte	49	81.923.562
2012	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	15	363.368.196
	Ministério da Saúde	695	493.913.315
	Ministério da Educação	179	338.765.088
2013	Ministério da Saúde	523	921.498.894
	Ministério da Educação	249	418.343.206
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	7	402.020.481

Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com base em dados do Siconv, 2014.

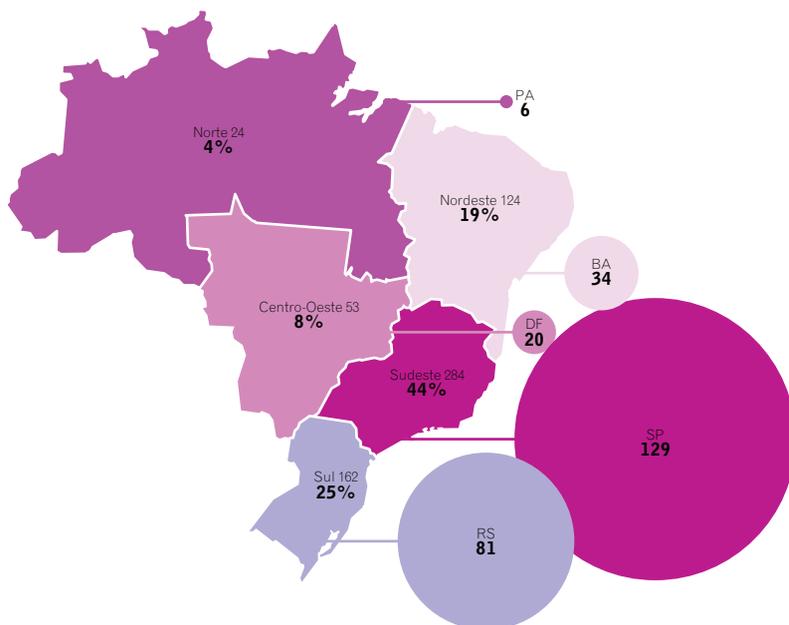
A partir das pesquisas é possível observar a distribuição geográfica desigual dos recursos transferidos. De acordo com os dados do MPOG, em 2013 o Sudeste foi a região que concentrou o maior número de entidades privadas sem fins lucrativos que celebraram parceria com a União: 284 (44% do total), o que representa 561 transferências. Em seguida veio o Sul, com 162 OSCs (25%) e 391 transferências e o Nordeste, com 124 (19%) OSCs e 232 transferências. As regiões com menor quantidade de OSCs que celebraram transferências voluntárias da União foram o Centro-Oeste, com 53 OSCs (8%) e o Norte, com 24 (4%), sendo 85 e 35 transferências, respectivamente.

GRÁFICO 8. QUANTIDADE DE ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS QUE CELEBRARAM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E QUANTIDADE E VALORES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO POR REGIÃO (2013)



Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com base em dados do Siconv, 2014.

MAPA 3. OSCS QUE CELEBRARAM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS POR REGIÃO E MAIORES UFS, 2013



Fonte: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com base em dados do Siconv, 2014.

O levantamento dos dados sobre as parcerias realizadas entre o governo federal e as organizações da sociedade civil indicaram que:

- I. As transferências para OSCs representam, em quantidade, 12,9% do total de transferências realizadas pela União (incluindo estados, municípios, consórcios e empresas públicas). Considerando o volume de recursos repassados, o percentual sobe para 18,4%.
- II. Do universo das OSCs, poucas são as que realizaram parceria com o governo federal no período analisado. Elas estão concentradas na região Sudeste e, em grande parte dos casos, são OSCs de maior porte (com mais de cem vínculos de trabalho ativos). Além disso, a parceria com as grandes OSCs é



a que envolve maiores recursos. Isso pode indicar que somente as OSCs mais estruturadas conseguem recursos públicos federais. Complementando a informação, os instrumentos jurídicos até então existentes – pouco adaptáveis à realidade das OSCs menos estruturadas – não favorecem a ampliação desse universo.

- III.** Ainda que o número de parcerias não tenha aumentado nos últimos anos, houve crescimento no montante repassado por meio das transferências, o que pode demonstrar a utilização das parcerias para a consecução do interesse público e, por conseguinte, a necessidade de uma legislação estruturante para o setor, fortalecendo a gestão dos recursos e dos processos desta natureza. Ao mesmo tempo, são necessários mecanismos que desburocratizem os procedimentos e ampliem o número de transferências para as entidades de menor porte.
- IV.** O volume transferido voluntariamente para estados e municípios é maior do que para OSCs. Esse dado, aliado ao fato de que têm crescido os valores repassados de estados, municípios e Distrito Federal para as OSCs, pode representar que a estruturação de sistemas federativos torna esse fluxo de repasses cada vez mais recorrente, o que justifica a implementação de uma lei de âmbito nacional.
- V.** O convênio, instrumento jurídico que tem se mostrado inadequado para as parcerias com as OSCs, é claramente o mais utilizado, evidenciando a necessidade de instrumentos jurídicos próprios e adequados para tais relações.
- VI.** As pastas com viés social são as que mais utilizaram as parcerias com OSCs em comparação com outros ministérios, o que confirma a importância das OSCs para o desenvolvimento de políticas públicas fundamentais para o avanço dos indicadores sociais.

Tais conclusões, além de subsidiar o governo com informações e análises até então inéditas sobre esse campo, fortalecendo o conhecimento sobre o tema, tornam relevante a aprovação da Lei nº 13.019/2014, normativa estruturante para as relações de contratualização entre Estado e OSCs.

4.3 TERMO DE FOMENTO E TERMO DE COLABORAÇÃO: NOVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA AS PARCERIAS

Por meio da Lei nº 13.019/2014, é instituído um novo regime jurídico para a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil – fomento e colaboração. A norma prevê regras mais claras para o planejamento dos órgãos públicos na seleção de entidades e na aplicação de recursos durante a execução, o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria. Também apresenta melhorias no sistema de prestação de contas dos projetos, diferenciando por volume de recursos e provendo os alicerces necessários para que se faça o controle de resultados. Ela fará com que a gestão das parcerias esteja mais conectada à realidade da sociedade civil organizada no Brasil, garantindo às organizações a autonomia necessária para se relacionar com o poder público.

A nova lei determina o chamamento público como regra geral⁷⁷, exige três anos de existência e experiência prévia das entidades, além de ficha limpa para as organizações e seus dirigentes. A lei regula também a atuação em rede das entidades para a execução de iniciativas agregadoras, as despesas com as equipes contratadas para execução dos projetos, as despesas administrativas daí derivadas e os procedimentos e prazos para entrega e análise das prestações de contas. A seguir, apresenta-se o conteúdo, organizado a partir de seus aspectos gerais e das fases essenciais das parcerias: *planejamento, seleção, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas*.

77 A regra de chamamento público obrigatório foi instituída pelo Decreto nº 7.568/2011 para o âmbito federal e agora é reforçado pela nova lei e ampliado para o âmbito nacional.

4.3.1 ASPECTOS GERAIS

Abrangência nacional

A abrangência nacional amplia a mesma norma para as parcerias celebradas entre as organizações da sociedade civil e a administração pública federal, distrital, estadual e municipal. Com isso, será facilitada a compreensão das regras a respeito das parcerias, conferindo mais segurança jurídica às relações.

A minuta do projeto de lei elaborada pelo Grupo de Trabalho Interministerial do MROSC em 2012 previa a aplicabilidade da lei para o âmbito federal. Contudo, desde o início, reconhecia-se a vantagem de sua extensão para o âmbito nacional, impactando os demais entes federados, em razão da competência constitucional da União de estabelecer normas gerais de contratação, inclusive com aplicação para estados, Distrito Federal e municípios (art. 22, XXVII da Constituição Federal), cumulada com a competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal (art. 24 da Constituição Federal) para dispor sobre transferências de recursos públicos. A partir desse fundamento, o Congresso Nacional propôs a abrangência nacional, incorporada aos projetos de lei que tratam da matéria⁷⁸, o que contribuiu para que a lei tivesse validade em todo o país. Pelo princípio federativo e pela autonomia dos entes federados, os municípios, os estados e o Distrito Federal poderão propor regulamentação própria para atender a questões específicas com base nas normas gerais. O grande ganho deverá ser uma maior uniformização de entendimentos entre as administrações públicas nas relações de parceria com OSCs.

78 O Projeto de Lei nº 649/2011, de autoria do senador Aloisio Nunes (PSDB/SP), e o substituto ao Projeto de Lei nº 3.877/2004, de autoria do deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG), previram a abrangência nacional, que posição foi defendida pelo segmento da sociedade civil que estava à frente do debate.

Novos instrumentos jurídicos

A aprovação da Lei nº 13.019/2014 trouxe como principal avanço a criação de um regime jurídico próprio para as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. Ao instituir o *Termo de Colaboração* para a execução de políticas públicas e o *Termo de Fomento* para apoio a iniciativas das organizações – instrumentos próprios e adequados para tais relações, em substituição aos convênios – a lei reconhece essas duas dimensões legítimas de relacionamento entre as organizações e o poder público.

A *colaboração* é a relação de parceria com as OSCs e o Estado para a execução de políticas da administração pública nas mais diferentes áreas. Nessa relação, o plano de trabalho é induzido pelo poder público a partir de objetos, indicadores e metas mínimas, determinando desde o edital o padrão de qualidade dos serviços públicos ofertados pela rede privada complementar ou como devem ser feitos os projetos em parceria para gerar os resultados de interesse público em maior grau de efetividade.

O *fomento*, por sua vez, é a relação de estímulo, incentivo ou financiamento pelo Estado de políticas ou ações específicas ou inovadoras desenvolvidas pelas OSCs de interesse público. Nesse caso, o plano de trabalho tem maior liberdade de construção pela OSC, pois atende a uma demanda própria da organização.

Com esses dois novos termos, a lei reconhece duas formas legítimas de relação entre Estado e sociedade civil que envolve, de um lado, um processo indutivo do Estado de atuação complementar com as redes privadas e, ao mesmo tempo, de fomento e fortalecimento às ações de interesse público desenvolvidas por OSCs.

Universo amplo de organizações da sociedade civil

Em relação ao universo das organizações, entendeu-se que deveriam ser abarcadas as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos independentemente da exigência de títulos ou certificações. Ou seja, os instrumentos poderão ser celebrados sem a condição de títulos, certificados e qualificações, como os de Organização da Sociedade

Civil de Interesse Público (Oscip), Organização Social (OS), Utilidade Pública Federal (UPF) ou Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas).

O chamamento público é a forma de seleção das organizações previstas na lei, que coaduna com os princípios de moralidade e impessoalidade da administração pública. O processo público de escolha é um meio de verificar a legitimidade da organização para implementar ou não determinado projeto, a partir da demonstração de suas experiências anteriores, do lastro institucional, do acervo histórico, das redes que mobiliza e dos espaços democráticos dos quais participa.

Além de ampliar o acesso para outras organizações, evita que entidades constituídas apenas “no papel”, e que não demonstrem ter executado atividades anteriores no âmbito que se deseja realizar a parceria, possam se apresentar como melhores executoras. Por outro lado, instituições novas, com valor técnico, mas ainda sem experiência, podem se associar a outras maiores com a previsão das redes, nos chamamentos que assim as convocarem.

Fase do planejamento

Muito se discute a respeito dos problemas da fase de prestação de contas no âmbito das parcerias. Sabe-se, no entanto, que a prestação de contas é o reflexo final do que ocorre em etapas prévias. Por isso é tão importante a fase preparatória de planejamento, tanto dos gestores públicos como das organizações.

Impulsionado pela criação do Siconv em 2008, que passou a organizar a gestão das parcerias e, mais fortemente, com a obrigação do chamamento público no governo federal em 2011, o planejamento das parcerias vem sendo aperfeiçoado e agora assume uma função imprescindível na gestão – o que contribui diretamente para a melhoria da qualidade e regularidade das parcerias.

Ainda em relação ao planejamento, é preciso que os órgãos públicos adotem medidas para assegurar a capacidade técnica e operacional de convocação e acompanhamento de parcerias. Os editais exigem o detalhamento dos critérios de seleção e dos padrões mínimos do plano de trabalho, considerando diagnóstico da realidade, descrição

de metas, formas de avaliação, plano de aplicação de recursos, dentre outros aspectos.

A padronização de objetos e custos é uma das principais ferramentas para alcançar um melhor controle de resultados. Quando são conhecidos os custos envolvidos na parceria, a administração pública consegue fazer uma análise focada em resultados efetivamente alcançados, tendo mais segurança da conformidade dos preços praticados pelas instituições. Os gestores que conceberão as parcerias deverão atentar também para o modo de comprovação, para que o controle seja feito de forma preventiva e não apenas repressiva.

Ao determinar que os atos decorrentes da nova lei deverão ser registrados em plataforma eletrônica, a nova lei fortalece o Siconv e demais sistemas estruturantes existentes para a gestão de parcerias. Como plataforma de transparência deve também ser adaptado e prever campos para o exercício do controle social, entendido como estratégico para a agenda do MROSC. A aprovação da Lei nº 13.019/2014 exige que estados e municípios, além da União, planejem-se para esses registros, e o que se espera é que o façam em dados abertos ao público.

As administrações públicas deverão planejar a criação das *Comissões de seleção*, com servidores públicos existentes no quadro, para garantir que os projetos e as organizações sejam selecionados. Para acompanhar o processo, além do gestor da parceria, deverão ser constituídas, também, *Comissões de avaliação e monitoramento*, que funcionarão como instâncias colegiadas de apoio, avaliando, monitorando, construindo e uniformizando entendimentos para auxiliar as parcerias. Ao final, a análise de prestação de contas deve observar o prazo determinado na lei. Essa capacidade técnica e operacional deve ser observada pelos órgãos públicos para assegurar o devido acompanhamento de parcerias.

Para as organizações, o planejamento também é essencial e deve prever e adequar a capacidade técnica e operacional de execução e prestação de contas. No dimensionamento do plano de trabalho, as OSCs deverão alocar os recursos humanos e materiais necessários para a execução das ações, com metas e indicadores que serão utilizados na avaliação de resultados. A elaboração do projeto deverá contar com a visão do todo, desde o desembolso do primeiro recurso até a fase final de apresentação de contas e resultados.

É preciso reconhecer, no entanto, que, por melhor que sejam o planejamento e a elaboração do plano de trabalho, é natural que alterações ocorram ao longo da parceria. Por isso, é fundamental que o contato entre o órgão público e a organização seja próximo, de modo que realize ajustes e remanejamentos previstos na lei e que possam garantir a sua boa execução.

Fase da seleção

Um dos principais avanços da legislação sobre as parcerias é a consolidação da regra do chamamento público, no qual se privilegia a transparência e a isonomia no processo de seleção, democratizando assim o acesso a recursos públicos. Exceções foram previstas, como é o caso das parcerias que envolvem programas de proteção à testemunha ou vítimas ameaçadas, em razão do sigilo que lhes é peculiar. Mas, como regra geral, não se deve abrir mão de um amplo processo que privilegie a comparação entre propostas alinhadas aos objetivos traçados e não a competição entre organizações.

É certo que, no caso das OSCs, o chamamento público deve ser diferente do procedimento licitatório comum, que busca a proposta economicamente mais vantajosa, e deve levar em consideração os aspectos peculiares que envolvem a complexidade de cada objeto, de cada política pública, de cada território onde se quer a operação a ser realizada por organizações da sociedade civil, em sistema quase de mandato, cujas características a serem selecionadas têm muito mais proximidade com o conteúdo de cada ação do que com a forma. Isso quer dizer que não se busca o melhor preço entre as organizações e sim as transformações socioambientais que são de relevância pública. Por isso também a importância do reconhecimento da legitimidade e da história da organização.

A perda de confiança pública nas instituições e a criminalização das organizações da sociedade civil decorrem, em grande medida, de denúncias e escândalos de casos isolados de corrupção que “parceirizam” com “conveniência e oportunidade” e que terminam por prejudi-

car a imagem de diversas organizações⁷⁹. A legislação, até então, nunca proibiu “pactuação direta”, tal qual se faz com municípios e estados, uma vez que não impunha um procedimento de escolha obrigatório.

No governo federal, foi com o Decreto nº 7.568/2011 que a regra do chamamento público passou a ser exigida para a seleção das organizações da sociedade civil. Embora diversos órgãos já optassem por adotar esse mecanismo de seleção, discricionariamente ou por recomendação de suas áreas de controle interno, o fato é que ainda há uma grande lacuna sobre o tema, que agora passa a ser suprida por legislação nacional.

Ainda no que diz respeito à fase de seleção, é essencial a observância dos critérios de habilitação – mínimo de três anos de existência da organização e a experiência prévia no objeto – para que as parcerias sejam realizadas com OSCs atuantes e legítimas. A definição desse prazo mínimo não afasta a possibilidade de que outras políticas governamentais possam estimular a criação de novas organizações.

Atuação em rede

Pela nova lei, estimula-se a execução conjunta, por duas ou mais entidades, de iniciativas agregadoras de pequenos projetos, reconhecendo a lógica de rede que se une por identidade de causas – em que uma organização com mais experiência, responsável pela execução da parceria, possa trabalhar em rede com outras. Os editais de chamamento devem já prever a execução em rede e definir a forma pela qual a organização demonstrará capacidade de implementar o objeto do termo de fomento ou colaboração, devendo evitar a imposição de critérios que não sejam necessários para a execução do objeto. A rede é, então, um valor a ser agregado à execução em parceria com a administração pública.

79 AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA (ANDI). *Análise de cobertura: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil*. Brasília: Andi/Fundación Avina/ Interage, 2014. EDELMAN TRUST BAROMETER. *Global and Brazil Results*. Disponível em: <www.slideshare.net/EdelmanInsights/edelman-trust-barometer-2014-brasil>. Acesso em: 15 nov. 2014.

Ficha limpa para organizações e dirigentes

Ainda que não seja semelhante, buscou-se adaptar o rol indicado na Lei da Ficha Limpa Eleitoral, de modo a estendê-la para organizações e seus dirigentes, em especial quando se trata de condutas relacionadas à utilização de recursos públicos. Trata-se de uma medida que também faz parte do ordenamento jurídico federal, prevista no Decreto nº 7.568/2011, que coíbe a atuação de organizações envolvidas em fraude ou corrupção⁸⁰.

Para iniciar essa nova relação de fomento e colaboração, deve-se levar em consideração apenas as situações futuras. Os impedimentos anteriores, sob a égide de regras distintas, não devem ser carregados para a legislação nova.

Fase da execução ou implementação

A fase da execução ou implementação engloba as regras incidentes durante a parceria, especialmente no tocante ao dispêndio de recursos. Recursos públicos exigem um pacto prévio sobre como deve ser feita a sua utilização. É o que se espera com os esclarecimentos trazidos pela nova lei, que cria mecanismos para organizar o sistema de parcerias e deixar as suas regras mais claras, evitando que os mesmos casos que geravam insegurança jurídica permaneçam.

Por meio da Lei nº 13.019/2014, são estabelecidas regras para a etapa de execução, com destaque para a regulamentação do pagamento da equipe do projeto, para o detalhamento dos itens de despesa e para a contrapartida. São temas que traduzem especificidades das organizações da sociedade civil e que não podem ser tratados com a mesma lógica das relações entre órgãos públicos.

80 Sobre esse ponto, vale mencionar o Projeto de Lei Complementar nº 177/2012, de autoria do deputado Esperidião Amin (PP/SC), que deve ser acompanhado uma vez que "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a transparência, controle e fiscalização da execução de parcerias e convênios entre órgãos públicos e organizações não governamentais". O PL também trata da questão ao instituir o mecanismo de Ficha Limpa para as entidades e para os seus dirigentes (art. 59-C).

Regulação de pagamento da equipe de trabalho

Trata-se de uma importante conquista, considerando a existência – até a edição da nova lei – de entendimentos contraditórios em razão da falta de clareza na legislação a respeito de seus limites e condições.

Sobre o tema são pelo menos três os cenários que passaram a ser considerados e regulados, uma vez que a lei reconhece a possibilidade de pagamento da equipe, inclusive de pessoal próprio da organização. Assim, o primeiro é em relação ao pagamento de profissionais que cumulem função estatutária, ou seja, ao mesmo tempo que fazem parte da equipe de trabalho envolvida na execução da parceria, exercem função de dirigente estatutário da organização. No projeto pactuado, deverão exercer função própria, o que não o impede de continuar sendo dirigente. O segundo trata de funcionários contratados com vínculo trabalhista, que possuem carteira assinada, mas que podem ser alocados, integral ou proporcionalmente, para atuar em projetos. Deverão demonstrar correlação com as atividades desenvolvidas e o tempo efetivamente dedicado. Por último, tem-se a contratação de terceiros, sejam eles pessoas físicas, atuando como prestadores de serviços autônomos, ou pessoas jurídicas, contratadas para o fornecimento de bens ou prestação de serviços específicos. Nesses casos, limites e condições previstos deverão ser observados.

O fato de a regulação do pagamento da equipe de trabalho estar agora prevista em legislação específica é fundamental para aprimorar a aplicação de recursos públicos utilizados em parcerias. A nova lei traz clareza e lida de maneira adequada com a natureza e a realidade das organizações da sociedade civil. Seu fundamento reside na compreensão de que todos os custos gerados em razão do projeto feito em parceria com o poder público que onerem a organização, inclusive os administrativos, devem ser arcados com os recursos repassados, tendo em vista que a contrapartida da organização da sociedade civil é justamente a sua experiência e o cumprimento de seus objetivos institucionais.

Contrapartida

A contrapartida também foi uma das questões centrais nas discussões a respeito da nova legislação. O entendimento que prevaleceu na redação da lei foi o de que a organização da sociedade civil, ao realizar parceria com o Estado, oferece como contrapartida o cumprimento de sua própria missão institucional em relação de cooperação com o poder público para a consecução de ações de interesse público. Nesse sentido, a nova Lei de Fomento e Colaboração proibiu a contrapartida financeira e tornou facultativa a exigência em bens e serviços economicamente mensuráveis.

Há muitos ativos intangíveis que a organização mobiliza: redes das quais participa, proximidade e confiança dos beneficiários, trabalhos voluntários e diversas colaborações advindas dos mais variados tipos de inserção e articulação na sociedade civil organizada. Nesse sentido, a OSC tem a oferecer ao Estado sua experiência em temáticas sociais, a capacidade de articulação e a legitimidade para execução de políticas sociais.

A exigência de contrapartida tem origem na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, ao indicar requisitos para que estados e municípios possam receber transferência voluntária da União, estabeleceu a necessidade de comprovação da existência de “previsão orçamentária de contrapartida”. Mais recentemente, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) da União passaram a estender essa regra para as entidades privadas sem fins lucrativos, ora de modo obrigatório, ora facultativo⁸¹, o que contribuía para o cenário de insegurança jurídica (conforme Quadro 5).

Por isso, é importante ressaltar que, além de bastante trabalhosa – já que envolve avaliações, perícias e por vezes visitas *in loco* –, a mensuração econômica de bens e serviços pode ter alto custo para a administração pública e muitas vezes não vale a pena, devendo ser objeto

81 De 2000 até 2004 não houve qualquer menção à obrigatoriedade ou mesmo à exigência de contrapartida para as entidades privadas sem fins lucrativos. Em 2005, 2006, 2011, 2012 e 2013 a exigência foi facultativa e dispensada para as entidades potencialmente receptoras das subvenções. Em 2007, 2008 e 2009 foi obrigatória para as entidades privadas sem fins lucrativos, com exceção das potenciais receptoras de subvenções.

de reflexão prévia sobre a sua pertinência desde o momento de concepção da forma como se espera que a política pública seja executada.

Monitoramento e avaliação

Apoio e acompanhamento constantes da execução da parceria devem aprimorar procedimentos, unificar entendimentos, solucionar controvérsias, padronizar objetos, custos e indicadores e fomentar o controle de resultados. Nesse sentido, a lei traz a criação de *Comissões de Monitoramento e Avaliação*⁸² como instâncias capazes de dialogar e apoiar as decisões dos gestores, evitando o surgimento de questões não observadas no momento da execução e que gerem dúvidas sobre como proceder em casos concretos.

A lei traz ainda algumas recomendações, tais como visitas *in loco*, quando for o caso; a aplicação de pesquisas com os beneficiários finais na hipótese de parcerias acima de um ano e nas quais seja possível identificá-los; o acompanhamento e a gestão por plataforma eletrônica e a necessidade de publicação de dados e informações em *sites* eletrônicos da administração pública.

Há experiências exitosas de acompanhamento das parcerias, como é o caso da Comissão de Avaliação e Monitoramento (CAM) da Secretaria-Geral da Presidência da República, criada em 2013. A CAM tem atuado regularmente para qualificar as parcerias, tornando-se exemplo a ser seguido no tratamento dado à relação entre entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.

A CAM pode atuar em todas as fases, desde as etapas prévias à celebração até a prestação de contas e comprovação de resultados. A CAM funciona como instância de aproximação entre as áreas meio e as finalísticas de todas as unidades da Secretaria-Geral, e, ao dirimir dúvidas e nivelar o entendimento sobre os objetivos das parcerias, gera ganhos de aprendizagem organizacional.

Sobre este aspecto, no âmbito dos Termos de Parceria, a Lei das Oscips (Lei nº 9.790/1999) previu o estabelecimento de comissões

82 Art. 2º, XI; art. 35, §6º; art. 66, parágrafo único, II.



semelhantes, mas exigiu que fosse criada uma para cada termo, composta de membros do poder público, da organização e do conselho de política pública correspondente. O que o novo Marco Regulatório prevê é o aperfeiçoamento dessa ideia, na medida em que indica a criação de uma ou mais comissões para tratar do conjunto das parcerias dentro do próprio órgão público, a depender do seu tamanho e do número de parcerias firmadas, uniformizando entendimentos e apoiando casos concretos.

Na prática, a instância não substitui o papel do gestor da parceria, mas cria um lócus institucional para que ele possa levar sua demanda a cabo e trocar com os demais. Nesta proposta, convidados podem fazer parte de reuniões com pautas específicas para inspirar o trabalho dos membros da comissão. Também podem ser feitas forças-tarefas para a elaboração de padrões internos.

Fase da prestação de contas

A Lei nº 13.019/2014 traz dispositivos que ressignificam a etapa de prestação de contas. Em primeiro lugar, ela parte do entendimento de que a prestação de contas de uma parceria é responsabilidade de ambos os parceiros, devendo ser feita à sociedade como um todo. Além disso, o sentido adotado pela nova lei é o da definição de regras mais rígidas para valores maiores e regras mais simplificadas para valores menores.

A possibilidade de criação de regras diferenciadas para prestação e análise das contas, a depender da complexidade e dos recursos envolvidos na parceria, otimizará os trabalhos referentes ao tema, seguindo os procedimentos de inteligência de risco que hoje já são utilizados pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União.

Em 2014, no governo federal, dados extraídos do Siconv revelaram que 80% das parcerias estão abaixo de R\$ 600 mil e movimentam 20% do total de recursos.

QUADRO 7. VALORES ESTRATIFICADOS DAS PARCERIAS

NÍVEL 01 – ATÉ R\$ 600.000,00	NÍVEL 02 – ACIMA DE R\$ 600.000,00
80% das parcerias 20% do volume de recursos	20% das parcerias 80% do volume de recursos

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

Esses dados corroboram a importância da criação de regras estratificadas – possibilidade prevista na nova lei. A exigência de obrigações proporcionais tornará os procedimentos mais rápidos e objetivos e será igualmente relevante para a reversão do cenário de insegurança jurídica. O que se propõe é o estabelecimento de um sistema de análise condizente com a realidade das parcerias. Um primeiro passo para alcançar esse objetivo é o estabelecimento de prazos mais razoáveis em relação à entrega de documentos e relatórios pelos gestores das organizações e à análise dessas informações pelos gestores públicos.

O preocupante cenário de estoque de prestação de contas e o tempo médio longo de análise pela administração pública⁸³ foram os principais motivadores para o desenvolvimento dessa proposta de

83 Com o propósito de ilustrar a dificuldade da administração pública em gerenciar o acúmulo de prestação de contas relacionadas a convênios e repasses de recursos, o TCU, por meio do Acórdão nº 788/2006, faz referência à Nota Técnica 600/2002 da GSGAB/SFC/CGU-PR, da antiga Corregedoria-Geral da União, atual Controladoria-Geral da União, que assim destacou:

“23. [...] as análises realizadas evidenciam impropriedades/irregularidades nos controles dos órgãos/entidades face aos estoques e saldos de convênios/contratos de repasse pendentes nas situações de ‘a comprovar’ e ‘a aprovar’, que totalizam aproximadamente R\$ 11 bilhões, bem como o descumprimento de legislação aplicável à matéria.
24. Segundo a referida nota técnica, os ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, da Integração Nacional e Caixa Econômica Federal mostram tendência de aumento de seus estoques de convênios e contratos de repasse pendentes de aprovação de prestação de contas, enquanto o Ministério do Esporte e Turismo, Ministério da Cultura, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundo Nacional de Saúde somente eliminariam totalmente esses estoques em 24 anos, 21 anos, 6 anos e 2 anos, respectivamente, mantida constante a razão de análise de prestação de contas”.



aperfeiçoamento. Nesse sentido, a lei prevê prazos mais adequados tanto para as OSCs como para a administração pública analisar as prestações enviadas.

Considerou-se igualmente relevante prever prazos máximos para diligências, que são as solicitações de esclarecimento ou de complementação de informações realizadas previamente à análise final da prestação de contas. Para que deixe de ser um procedimento protelatório, entendeu-se ser necessário estabelecer um prazo máximo, ainda que isso conste no edital ou no termo firmado. Com isso, espera-se estimular o planejamento para que as solicitações sejam realizadas de forma mais adequada.

Outra questão central é a possibilidade de aprovação das contas com ressalvas quando se tratar de erros estritamente formais, evitando a rejeição baseada em equívocos que não tenham gerado danos à parceria ou aos cofres públicos. Essa é uma previsão que já existia nas normas do TCU e que pode auxiliar no processo de melhoria das parcerias – uma vez que a ressalva, em geral, serve como indicador de que determinada prática deve ser alterada em parcerias futuras, ainda que não tenha gerado a necessidade de reparação imediata.

Para a reversão desse cenário é importante a integração entre sistemas relacionados aos documentos fiscais e informações contidas em bases públicas para criar um sistema de análise mais eficiente e seguro. O Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (Cauc)⁸⁴, por exemplo, poderia ser utilizado também para conferir automaticamente as certidões exigidas às organizações da sociedade civil.

O fato é que ainda se trabalha com a lógica do controle de meios por ausência de parâmetros e critérios que possam estabelecer segurança suficiente. Tornar possível a priorização dos resultados

84 O Cauc consiste em um subsistema desenvolvido dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), disponibilizado em rede a todas as unidades do governo federal e na internet, no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Possui caráter informativo e facultativo e espelha registros de informações que estiverem disponíveis nos cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelo governo federal.

exige que se construa cada vez mais, no âmbito dos órgãos públicos, o conhecimento necessário sobre custos, métodos e indicadores. O preço justo e adequado deverá ser sempre uma premissa; mas, para isso, cada política ou programa, com sua peculiaridade, deverá estabelecer um padrão de valores que respeite a realidade regional e local de mercado. Assim, quanto mais se institucionalizam os meios, mais será possível o exercício do controle de resultados das parcerias.

Novos prazos para a prestação de contas

- Até 90 dias para a prestação de contas pela OSC. Prazo menor pode ser estipulado em razão da complexidade do objeto (art. 69);
- Previsão de 45 dias para a solução de diligências, prorrogável por igual período (art. 70);
- Prazo de 90 a 150 dias para a análise pela administração pública (art. 71), que poderá:
 - I. aprovar;
 - II. aprovar com ressalvas;
 - III. rejeitar e instaurar tomada de contas especial (art. 72).

Lócus institucional: Conselho Nacional de Fomento e Colaboração

A lei prevê a criação de um Conselho Nacional de Fomento e Colaboração, com representação paritária do governo e das OSCs. A proposta que está em debate é a de constituir um órgão integrante da estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República, que manterá sua Secretaria-Executiva. Sua finalidade será formular e divulgar boas práticas, além de propor políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de colaboração e de fomento entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

O conselho deverá ser o *lócus institucional* mínimo para tratar des-

sa agenda e poderá responder a algo que se tornou evidente ao longo do seu desenvolvimento: a necessidade de geração de conhecimento, de capacitação, de ampliação e qualificação do acesso a recursos e de realização de disputas simbólicas voltadas ao resgate da credibilidade das organizações com a sociedade.

Embora a proposta de *locus institucional* trate predominantemente do tema das parcerias, sabe-se que há potencial para a sua ampliação e diferentes formas de concretização. Em outros países, este *locus* foi estruturado por meio de agências reguladoras⁸⁵ ou de estruturas administrativas internas da administração pública. No Brasil, há experiências de diversos observatórios de políticas públicas, sejam vinculados ao governo⁸⁶ ou diretamente à sociedade civil, que poderiam inspirar funções também desse novo espaço institucional⁸⁷.

A nova lei prevê a possibilidade de criação do mesmo conselho em estados e municípios.

Papel da comunicação pública

A lei convida os meios de comunicação públicos para também fazer parte dessa nova arquitetura jurídica e institucional das relações de parcerias entre OSCs e governos. Seu artigo 14 aponta a veiculação de conteúdos das parcerias das OSCs com o Estado em meios de comunicação públicos. O texto diz: “O poder público, na forma de regulamento, divulgará, nos meios públicos de comunicação por radiodifusão de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias com a administração pública, com previsão de recursos

85 Na Inglaterra, a Charity Commission, funciona como agência reguladora e é independente do governo britânico. Já nas Filipinas, o modelo seguido é o de “autorregulação” por meio de órgão não governamental responsável pelo credenciamento de OSCs. No entanto, grande parte das OSCs ainda é regulada por organismos governamentais.

86 Observatório Brasil de Igualdade de Gênero, cuja origem está vinculada à Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, e o Observatório da Despesa Pública, vinculado à Controladoria-Geral da União.

87 Destaca-se aqui o Observatório da Sociedade Civil, cujo objetivo é dar visibilidade para o trabalho das OSCs no Brasil.

tecnológicos e linguagem adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência”.

As discussões referentes à regulamentação da lei tratam da pertinência de haver um percentual de tempo a ser disponibilizado para campanhas publicitárias e programas desenvolvidos sobre objetos de parcerias com OSCs e de permitir que esse espaço seja ocupado com conteúdos produzidos pelas próprias organizações. É importante que as entidades possam participar da escolha dos conteúdos que serão incluídos pelas grades de programação dos veículos de comunicação públicos e que também sejam criados espaços para produtores independentes poderem produzir conteúdos, por meio de editais de fomento. O Conselho Curador da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), entre outros órgãos, deve ter um papel fundamental nesse debate.

4.4 O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014

A proposta de uma lei estruturante para as relações de parceria celebradas entre Estado e OSCs é antiga e já havia sido considerada no âmbito do processo da CPI das ONGs⁸⁸ e em articulações anteriores⁸⁹. Destacaram-se, no Congresso Nacional, dois projetos de lei cujos conteúdos seguiram esse mesmo sentido e que incorporaram propostas do GTI do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil,

88 A segunda CPI das ONGs, realizada em 2007, concluiu, pela necessidade de uma nova legislação, o que foi expresso pelo ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, ao afirmar: "Do ponto de vista da forma e da natureza jurídica das ONGs, o marco legal existente no Brasil se caracteriza pela sua insuficiência, pela sua imprecisão e talvez mesmo pela sua inadequação, daí porque, a meu ver, é extremamente oportuno o momento em que vem esta Comissão, esta CPI, na medida em que nós possamos esperar dela um trabalho propositivo, um trabalho com resultados concretos". Relatório final da CPI das ONGs, p. 71, Brasília, out. de 2010. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPlongs.pdf?sequence=6>. Acesso em: 15 nov. 2014.

89 Destacam-se as proposições apresentadas em 2009 pela Associação Brasileira das ONGs (Abong) (disponível em: <www.abong.org.br/final/download/plabong.pdf>, acesso em: 7 jan. 2015), e pela Comissão de Juristas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao_jur/arquivos/090729_seg_es_Arq_leiOrganica.pdf>, acesso em: 7 jan. 2015).

aperfeiçoando regras já previstas: o PL nº 3.877/2004 (PLS nº 07/2003) e o PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011).

O **PL nº 3.877/2004** foi elaborado no âmbito da primeira CPI das ONGs⁹⁰, instalada com o objetivo de apurar denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de algumas organizações da sociedade civil, bem como apurar a interferência dessas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, em especial OSCs atuantes na região amazônica.

O projeto dispõe sobre o registro, a fiscalização e o controle das OSCs, tornando obrigatório o cadastramento no órgão governamental antes do início de suas atividades, bem como a explicitação de fontes de recursos, linhas de ação, políticas de contratação, tipos de atividades e modo de utilização de recursos. Esse projeto de lei (PL) foi aprovado inicialmente no Senado em 29 de junho de 2004, tendo recebido substitutivo elaborado a partir de diálogo com a sociedade civil após provocação feita em seminário organizado pela Abong. Ao seguir para a Câmara dos Deputados, passou a ser identificado como PL nº 3.877/2004.

Ainda distante de um instrumento que pudesse organizar todo o sistema de parcerias com as OSCs, o projeto continuou tramitando. Em 5 de julho de 2007, recebeu parecer favorável na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), do deputado relator Nelson Marquezelli (PTB/SP). Da CTASP, o projeto seguiu para a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), e em 17 de novembro de 2012 recebeu parecer favorável a um substitutivo apresentado pelo deputado relator Eduardo Barbosa (PSDB/MG), cujo texto estabelecia o Termo de Fomento e Colaboração como instrumento jurídico para a celebração de parcerias, entre outros elementos constantes da minuta elaborada pelo grupo de trabalho no mesmo ano.

Em sessão da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), realizada em 16 de outubro de 2013, o PL nº 3.877/2004 recebeu parecer pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do deputado relator Arnaldo Jardim (PPS/SP). Em 22 de outubro do mesmo ano, o PL nº 3.877/2004

90 Relatório disponível em: <www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=56352>. Acesso em: 15 nov. 2014.

foi para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), tendo sido designado relator o deputado Ricardo Berzoini (PT/SP). Com a saída do deputado para assumir a titularidade da pasta da Secretaria de Relações Institucionais no ano seguinte, a relatoria foi assumida pelo deputado Décio Lima (PT/SC), que já acompanhava a agenda e apresentou seu parecer favorável em 8 de abril de 2014, votando pela rejeição dos projetos em apenso e pela aprovação do PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011). Em 13 de maio de 2014, o relatório foi votado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), encaminhando o projeto e seus apensos para o plenário da Câmara dos Deputados.

O PLS nº 649/2011 foi elaborado a partir dos debates da segunda CPI das ONGs, que terminou em 2010 sem conclusão em relatório. O seu autor, senador Aloísio Nunes (PSDB/SP), apresentou o projeto em 24 de outubro de 2011.

Sua tramitação passou por cinco comissões no Senado. Em 31 de maio de 2012, recebeu parecer favorável da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), com relatoria do senador Cyro Miranda (PSDB/GO). Em 28 de agosto do mesmo ano, logo após a conclusão dos trabalhos do GTI do MROSC, o senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF), relator do projeto de lei na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), requereu **audiência pública** com a participação da SG/PR, da AGU, do TCU, da CGU e da Abong. A audiência aconteceu em 3 de novembro de 2012. Na ocasião, foram apresentados os resultados do GTI e discutidas as possibilidades de aperfeiçoamento do PL nº 649/2011.

No ano seguinte, em 2013, o diálogo foi ainda mais adensado com a retomada dos debates que geraram os subsídios formulados pelo grupo de trabalho e com demais atores envolvidos. No mês de abril, houve nova audiência pública, dessa vez na forma de um seminário de dia inteiro, denominado Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil (PLS nº 649/2011). O objetivo era proporcionar mais um momento de escuta qualificada para elaboração de um substitutivo, apresentado e aprovado em setembro de 2013 na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). Depois disso, recebeu parecer favorável na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e seguiu à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na qual recebeu 37 emendas antes de ser aprovado em caráter terminativo.

No final de 2013, a tramitação no Senado foi encerrada e o projeto de lei do Senado (PLS) foi encaminhado à Câmara dos Deputados. Ao ser encaminhado para a casa revisora, o PLS nº 649/2011 recebeu o número 7.168/2014 e foi apensado ao PL nº 3.877/2004, que tinha apensadas outras 25 proposições legislativas. O PL nº 7.168/2014 recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, como mencionado, e ao final, foi votado em plenário no dia 2 de julho de 2014.

O ato de sanção pela presidenta Dilma Rousseff se deu no dia 31 de julho de 2014, sendo a lei publicada no *Diário Oficial da União* no dia 1º de agosto de 2014, com o número 13.019/2014.

O prazo original para entrada em vigor era de noventa dias. No entanto, com a edição da Medida Provisória nº 658, publicada em 29 de outubro de 2014, a vigência da lei passaria a valer após 360 dias da publicação⁹¹. A prorrogação do prazo surgiu da demanda das próprias organizações da sociedade civil e também de entidades representativas de municípios, que solicitaram a prorrogação do prazo de vigência à Secretaria-Geral da Presidência da República. Foram recebidas manifestações da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (Fonseas), Federação Catarinense de Municípios (Fecam), Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação, Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, Associação Paulista de Fundações (APF), Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) e Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Fundação Getúlio Vargas (CPJA/FGV), além da Comissão Especial do Direito do Terceiro Setor da Ordem dos Advogados do Brasil e Movimentos Sociais.

91 Esta publicação é referente ao período de 2011/2014. Sua edição, entretanto, aconteceu em 2015, após a edição da Medida Provisória nº 684, de 21 de julho de 2015, que alterou novamente a data de entrada em vigor da lei para 540 dias de sua publicação, em 23 de janeiro de 2016. A MP nº 684/2015 está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv684.htm Acesso: 03 Ago. 2015.

No dia 26 de novembro de 2014, foi realizada audiência pública⁹² para discutir o aperfeiçoamento da lei. Estiveram presentes representantes do governo federal, da sociedade civil, entidades municipalistas, do Ministério Público e ainda de deputados e senadores da Comissão Mista, responsável por avaliar a medida provisória no Congresso Nacional. Juntos, os participantes fizeram uma ampla avaliação sobre os avanços trazidos pela nova legislação e das emendas apresentadas pelos congressistas, além dos pontos que podem ser aperfeiçoados nessa nova etapa de debates. As reflexões sobre a nova Lei nº 13.019/2014 subsidiaram o relatório apresentado pela senadora Gleisi Hoffman (PT/PR) e aprovado na Comissão Mista, em dezembro de 2014.

Desde a aprovação da lei, a Secretaria-Geral disponibilizou uma equipe para atender aos quase oitenta seminários e oficinas organizados localmente nas cinco regiões do país, em quinze estados e 25 municípios, alcançando quase 10 mil pessoas presencialmente que se tornaram multiplicadores da nova lei, além dos conteúdos produzidos e divulgados virtualmente por meio de seus canais de comunicação.

De 1º de setembro a 13 de outubro de 2014, foi realizada uma consulta pública pela internet com o objetivo de subsidiar o decreto de regulamentação da Lei nº 13.019/2014 e garantir seus aperfeiçoamentos necessários. A consulta teve como princípio dar início a um processo de regulamentação de forma colaborativa, contando com as opiniões de todos aqueles que possuem interesse na aplicação da nova lei. Com isso procurou-se fortalecer a participação social como método de governo e a transparência nos processos de decisão sobre temas de interesse público. Ao todo foram recebidas 193 contribuições de membros de organizações da sociedade civil, gestores públicos e de cidadãos das cinco regiões do país. Os resultados foram sistematizados disponibilizados no *site* da SGPR para consulta à sociedade.

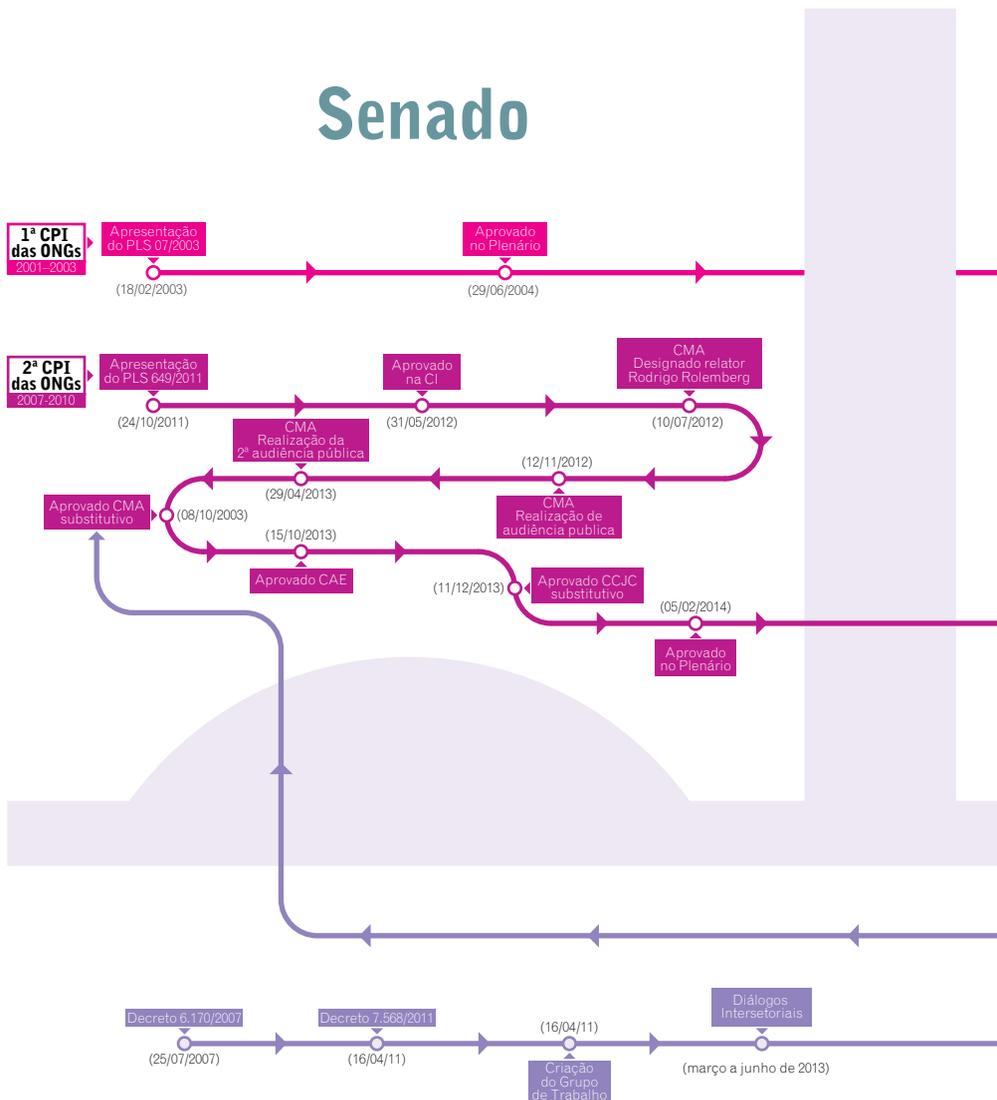
A nova arquitetura jurídica e institucional para as parcerias com

92 No canal TV MROSC, no YouTube, é possível ter acesso à íntegra da Audiência Pública. Disponível em: <www.youtube.com/watch?v=CSAN58O5CmQ&list=PL4Fp4lY8uoaXWzGQeewDo7lDsDsnS_xjm&index=1>. Acesso em: 15 nov. 2014.



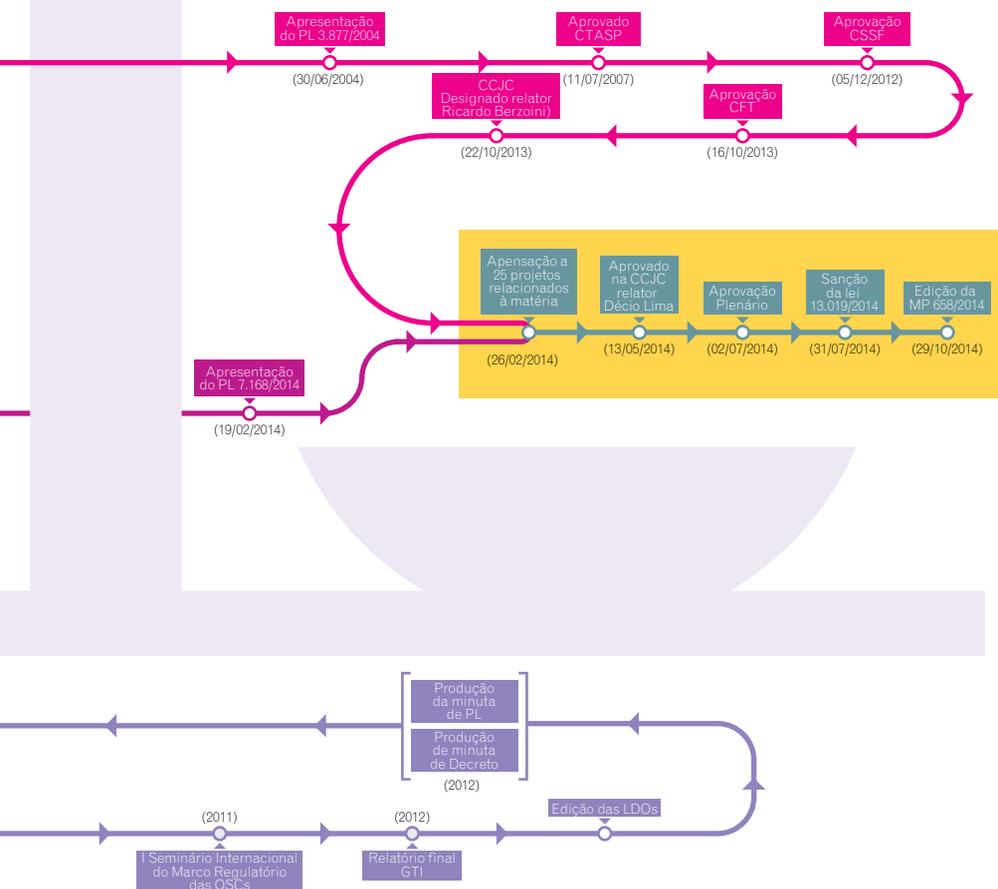
organizações da sociedade civil no Brasil continua em construção. Após o texto final, com a aprovação da Medida Provisória nº 658/2014, que alterou o prazo de entrada em vigor da lei, o próximo passo será a edição do decreto federal de regulamentação. O processo permanente de diálogo deve continuar no âmbito de todas as esferas da Federação para que essa mobilização gere uma nova comunidade de práticas e relações entre Estado e organizações da sociedade civil no Brasil. No próximo capítulo, será tratado o tema da sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil.

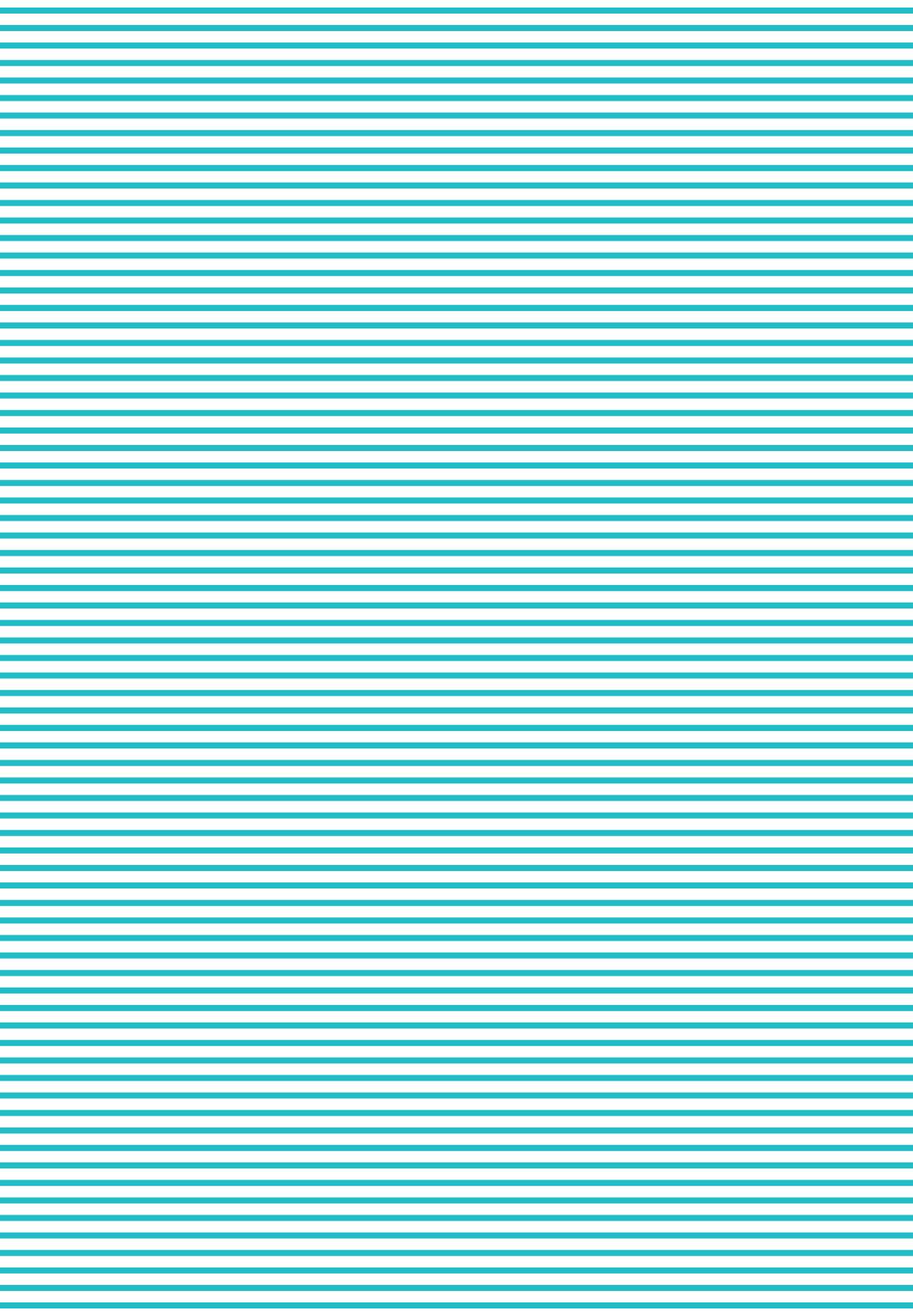
Senado



Aprovação da Lei nº 13.019/2014.

Câmara





**5.
SUSTENTABILIDADE
ECONÔMICA:
MOBILIZAÇÃO
DE RECURSOS E
FORTALECIMENTO
INSTITUCIONAL DAS
ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL**

ENTENDE-SE POR SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DE UMA ORGANIZAÇÃO um conjunto de fatores de desenvolvimento institucional que favorece a sua sobrevivência e o seu êxito ao longo do tempo. Tais fatores não se restringem apenas às formas de sustentação financeira. Mais do que isso, o conceito amplia a visão voltada apenas às organizações em si mesmas, buscando reconhecer paralelos entre a ação coletiva das organizações da sociedade civil (OSCs), e as concepções, políticas e mecanismos (públicos e privados) de enfrentamento das questões sociais de interesse público⁹³.

Nesse sentido, é essencial garantir meios de financiamento das OSCs, bem como procedimentos institucionais e administrativos (critérios de acesso, parâmetros de controle social, instrumentos de controle e avaliação, normas administrativo-financeiras) destinados a apoiá-las. É necessário que esse conjunto de ações seja adequado e flexível para os diferentes modelos e tamanhos de organizações, garantindo, ao mesmo tempo, sua autonomia e preservando seu caráter de sujeito político⁹⁴.

Há diferentes fontes de renda que compõem as receitas das organizações da sociedade civil. Entendê-las é fundamental para o debate sobre a sustentabilidade econômica, um dos três eixos da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

5.1 A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DAS OSCS HOJE

Atualmente, a sustentabilidade das OSCs é ameaçada pela instabilidade e o enfraquecimento da capacidade de gerar recursos próprios e criar um ambiente favorável ao desenvolvimento. De acordo com levantamento feito a partir das declarações de imposto de renda das pessoas jurídicas de 2001 a 2006⁹⁵, organizado pela Receita Federal do Brasil, a participação das organizações da sociedade civil no total

93 ARMANI, D. Sustentabilidade: desafio democrático. In: FIEGE, H-J. *ONGs no Brasil: perfil de um mundo em mudança*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

94 Idem.

95 Dados coletados nos documentos de produção anual "Consolida DIPJ", da Receita Federal do Brasil na sequência de anos considerada.

das receitas declaradas caiu de 7,76% para 3,72% (queda de 48%), e foi acompanhada por queda no número de entidades ativas no mesmo período⁹⁶.

Embora existam alguns recursos governamentais que podem ser efetivamente mobilizados pelas OSCs brasileiras, é importante mencionar que, ao contrário do que se acredita, elas não dependem do Estado e a maior parte delas se organiza, historicamente, com base em recursos próprios e doações privadas. O quadro a seguir mostra os principais mecanismos e as fontes de recursos para o financiamento das OSCs no Brasil, descritos em sequência.

QUADRO 8. PRINCIPAIS MECANISMOS E FONTES DE RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DAS OSCS NO BRASIL

PRIVADO (DOAÇÕES E PATROCÍNIO)	PRÓPRIO	PÚBLICO
Doações de terceiros	Contribuições de associados, trabalho voluntário	Convênios, contratos, termo de parceria, contrato de gestão e atípicos
Cooperação internacional (agências não governamentais de cooperação, agências governamentais e agências multilaterais)	Comercialização de mercadorias, direitos autorais e propriedade intelectual	Transferência de recursos: subvenções, auxílio e contribuições
Outras OSCs de fomento	Investimentos "próprios"	Imunidades e isenções
Recursos empresariais	Incentivos fiscais	Prestação de serviços

96 SZAZI, E. Propostas de melhorias do sistema tributário de organizações da sociedade civil. Documento técnico. Projeto de cooperação técnica internacional BRA/12/018 – PNUD. Brasília, 16 set. 2013.

5.1.1 RECURSOS PRIVADOS

Os recursos de origem privada mais usualmente acionados pelas OSCs são as doações (de pessoas físicas ou jurídicas) e o financiamento internacional via agências de cooperação e organismos e instituições multilaterais e estrangeiras. Embora os dados sobre as formas de financiamento das OSCs sejam escassos, pesquisas recentes têm revelado que, assim como em outros países, no Brasil as fontes privadas de recursos são fundamentais para a sustentabilidade das organizações da sociedade civil.

Doações de terceiros

Entre as fontes privadas de recursos para as OSCs, a doação de pessoas físicas e jurídicas é a modalidade mais usual. O Código Civil, em seu artigo 538, entende a doação como o “contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”. A voluntariedade é, assim, um elemento central da doação e implica, portanto, na motivação de um ato espontâneo.

O potencial para a doação privada no Brasil, no entanto, ainda pode ser fortemente ampliado. De acordo com o World Giving Index⁹⁷ de 2014, o Brasil passou a ocupar o 90º lugar entre os 135 países participantes da pesquisa.

Os resultados sobre o volume de doadores (de tempo, dinheiro ou ajuda a estranhos) são mais positivos quando observados os números absolutos de pessoas que realizam doações⁹⁸. Sob esse ponto de vista, o Brasil aparece entre os dez maiores doadores. Isso ocorre, sobretudo, em função da sua dimensão demográfica: como se trata de um país mais populoso, mais pessoas são doadoras.

97 Pesquisa realizada pela Charities Aid Foundation (CAF) e o Instituto Gallup, que criou um *ranking* das iniciativas de doação por país. CHARITIES AID FOUNDATION. *World Giving Index: a global view of giving trends*. nov. 2014. Disponível em: <www.cafonline.org>. Acesso em: 15 nov. 2014.

98 O World Giving Index pesquisa o número de pessoas que doam dinheiro para instituições, o número de pessoas que realizam trabalho voluntário e de pessoas que ajudam estranhos que tenham pedido ajuda.

Quando consideradas as proporções relativas, 40% dos entrevistados no Brasil disseram ter ajudado um desconhecido no mês anterior (98º lugar), 22% afirmaram ter doado dinheiro (71º lugar) a instituições e 16% realizaram (78º lugar) algum tipo de trabalho voluntário. Apesar dos percentuais significativos, o Brasil ainda tem um desempenho insatisfatório, o que torna o estímulo à cultura de doação um desafio premente no país.

Do ponto de vista de muitas organizações, os recursos provenientes de doações podem ser cruciais para a garantia de sua sustentabilidade. De acordo com a pesquisa *TIC – Organizações sem fins lucrativos da Cetic* (Centro de Estudos sobre Tecnologia da Informação e da Comunicação, sob auspícios da Unesco)⁹⁹, do total de entidades sem fins lucrativos pesquisadas, 24% têm como principal fonte de recurso as doações privadas. O peso dessas doações aumenta para 30% no caso das organizações consideradas de pequeno porte (que não possuem nenhum trabalhador formal) e até 65% para as organizações religiosas, nas quais a cultura de doação é historicamente mais forte.

Hoje, observa-se uma diversificação das estratégias para a mobilização de recursos privados, como as *microdoações*, que utilizam o arredondamento de contas do consumidor; o *face to face*, por meio da abordagem de pedestres em lugares de grande movimento; e o *crowdfunding*, que cria campanhas colaborativas de arrecadação de recursos por meio de ferramentas virtuais.

Mesmo dependendo de aspectos que fogem da alçada da governabilidade de uma política pública – como a voluntariedade – é importante ressaltar que a doação também pode estar baseada em instrumentos e políticas que são capazes de estimulá-la, como é o caso dos incentivos fiscais, que serão tratados adiante.

99 A pesquisa entrevistou 3.546 organizações em 2012 e foi divulgada pela primeira vez em 2013. Nova edição será lançada em janeiro de 2015 (após o fechamento desta publicação) contendo dados de 2014. Seu objetivo era conhecer os hábitos das organizações em relação ao uso de tecnologias de informação. Ainda que não fosse seu principal foco, a pesquisa reuniu dados relevantes sobre as formas de financiamento das organizações.

Cooperação internacional

Durante a década de 1970, e de forma significativa nos anos 1980, a cooperação internacional financiou parte das OSCs brasileiras, especialmente as que atuavam pela democracia e em temas ligados à erradicação da pobreza e promoção de direitos humanos. As agências financiadoras foram principalmente as OSCs internacionais de desenvolvimento e as fundações partidárias da Europa e independentes da América do Norte¹⁰⁰.

Ainda que historicamente não tenha atingido a maior parte das OSCs, a predominância da cooperação internacional no Brasil, como forma de financiamento das OSCs, perdurou até 1990 e sua maior crise aconteceu nos anos 2000. A justificativa usual para esse retrocesso se apoia no crescimento econômico e na queda da desigualdade de renda no país, em razão da maior abrangência e do fortalecimento de programas sociais, que passaram a posicionar o Brasil como “país de renda média”, em condições de prescindir da ajuda internacional¹⁰¹.

A reconfiguração na cooperação internacional solidária também pode ser atribuída a uma mudança na agenda das agências, cujo foco passou a ficar menos centrado no “empoderamento de organizações populares, fortalecimento da democracia participativa e [n]a luta por igualdade” e mais em programas de redução da pobreza¹⁰². Paralelamente, os próprios países financiadores sofreram os efeitos da crise econômica, cujo auge se deu em 2008, e voltaram-se às questões internas, o que implicou na reorientação de seus fluxos financeiros.

Em função disso, utilizando os dados da Cooperação Pública Oficial Internacional, observou-se queda de 30% nos recursos investi-

100 CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO DA EAESP, ARTICULAÇÃO D3 (DIÁLOGOS, DIREITOS E DEMOCRACIA) e FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. São Paulo, 2013.

101 *Ibidem*, p. 4.

102 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro: Abong, 2010, p. 10.

dos pela cooperação solidária internacional no Brasil em 2008 e 2009 e de 49% em 2010¹⁰³.

Contudo, entre algumas OSCs brasileiras, a cooperação internacional nunca deixou de ser importante, como mostram os dados de pesquisa realizada entre as associadas da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) em 2010. Ainda que o perfil das associadas (em grande parte, organizações voltadas à defesa de direitos) e o alcance da pesquisa seja restrito (250 associadas), o levantamento revela que 50% dos recursos ainda era procedente dessa fonte, como vemos na Tabela 10.

TABELA 10. FONTES DE FINANCIAMENTO DAS OSCS ASSOCIADAS À ABONG NOS PERÍODOS 2001-2004 E 2004-2008 (%)

	2001-2004	2004-2008
Cooperação e solidariedade internacional	50,50	50,00
Empresas, institutos e fundações empresariais	37,13	43,00
Agências multilaterais e bilaterais	10,89	1,80
Comercialização de produtos e serviços	27,72	25,90
Contribuições associativas	11,39	30,50
Recursos públicos federais	37,13	17,50
Recursos públicos estaduais	26,73	41,70
Recursos públicos municipais	25,74	32,40
Doações de indivíduos	26,24	29,60

103 Dados apresentados pela pesquisa *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*, realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2013.

Do ponto de vista da cooperação bilateral, temos, por outro lado, o reposicionamento destacado do Brasil como país doador. O fluxo de recursos de cooperação governamental internacional originados no Brasil, de 1996 a 2012, correspondeu a 0,02% do PIB¹⁰⁴. Nestes 16 anos¹⁰⁵, o país recebeu R\$ 634 milhões em cooperação multilateral, mas ofereceu, em contrapartida, volume muito maior: R\$ 4,8 bilhões.

O reconhecimento do Brasil como ator relevante no cenário internacional, aberto à cooperação e atuação em rede junto a outros países e organizações, faz com que a ação da sociedade civil organizada se coloque como elemento importante da política externa brasileira. Isso se revela, por exemplo, no potencial dos projetos de cooperação Sul-Sul envolvendo entidades brasileiras. O fortalecimento da cooperação internacional e a mobilização da solidariedade do público brasileiro podem ampliar as oportunidades de atuação em temas que transcendem territórios nacionais, tais como meio ambiente, migrações, saúde e epidemiologia, entre outros.

Entretanto, para que uma organização brasileira envie recursos para fora do país, há entrave de ordem tributária¹⁰⁶ que impõe, para gozo de imunidade e isenção referente ao patrimônio, renda ou serviços, a restrição de que os recursos sejam aplicados integralmente em território nacional. Esta reserva dificulta o envio de recursos ao exterior por parte das organizações da sociedade civil brasileiras para auxílio à cooperação internacional e assistência humanitária. Além da questão específica do imposto cobrado sobre a remessa de recursos enviados ao exterior, figura também o temor das entidades de perder sua condição de isentas para enviar tais recursos, razão

104 INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *Presente e futuro: tendências na cooperação internacional brasileira e o papel das agências ecumênicas*, Brasília, 2012. Tal valor correspondia, em 2012, a US\$ 320 milhões.

105 CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO DA EAESP; ARTICULAÇÃO D3 (DIÁLOGOS, DIREITOS E DEMOCRACIA) e FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Op. cit.

106 O Código Tributário Nacional (CTN, art. 14, inciso II) define os requisitos para o gozo da imunidade tributária referente ao patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos e restringe o alcance da imunidade à aplicação integral dos recursos em território nacional.

pela qual foi formalizada uma carta-manifesto sobre o tema, assinada por diversas entidades¹⁰⁷.

Recursos empresariais

Ainda no que tange ao acesso a recursos privados, o envolvimento do setor empresarial, organizado em torno da responsabilidade social e da sustentabilidade, faz parte do cenário de financiamento de OSCs. A doação de recursos é feita por meio de projetos desenvolvidos em colaboração e, cada vez mais, exige alinhamento à imagem da empresa. Um fenômeno que também requer estudos e diálogos é a doação de empresas para institutos e fundações empresariais próprios que atuam de forma direta em programas e projetos¹⁰⁸.

Sobre este fato, o Censo realizado pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE)¹⁰⁹ revela que 48% dos associados alocam seus recursos em programas e ações sociais próprios, enquanto 27%

107 Sobre este tema, Action Aid, Médicos Sem Fronteiras, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Abong e outras organizações da sociedade civil que atuam na área de cooperação internacional subscreveram o "Documento sobre a cooperação internacional de organizações da sociedade civil" (mimeo) após a realização do I Diálogo Intersetorial sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil sobre Financiamento e Sustentabilidade Econômica. No texto, ressaltam que, ainda que em tese, a obrigatoriedade de aplicar integralmente os recursos no país, como estabelecido para as organizações imunes no art. 14 do CTN, não se aplicaria às entidades isentas, já que essa exigência não consta do elenco de requisitos da lei de 1997; alguns dos requisitos definidos para as organizações imunes também se aplicam às organizações isentas. De acordo com o documento: "No entanto, acredita-se que a dificuldade em manejar tais institutos e a difícil compreensão da matéria afasta as organizações isentas de enviar recursos ao exterior. Soma-se a essa dificuldade o temor justificado de que ao enviar tais recursos, a entidade incorra em ato diligenciado pelas autoridades tributárias e sofra penalidades, tais como a perda da condição de isenta".

108 GUERRA-SILVA, C. E. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 6, p. 1301-25, nov.-dez. 2010, p. 1310 e 1312.

109 Pesquisa bial que apresenta panorama do investimento social privado no Brasil tendo como base a rede de organizações associadas ao grupo. GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). *Censo GIFE 2011-2012 Online*. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://censo.gife.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

contribuem para o fomento de programas e ações sociais de outras organizações, por meio de doações e patrocínios.

A incidência de financiamento empresarial induz a adoção de mecanismos de gestão pelas organizações, o que traz benefícios institucionais, mas pode, por outro lado, desnaturar algumas organizações da sociedade civil. Isso porque práticas como o marketing especializado e as auditorias externas, por exemplo, exigem mais recursos, e o processo de profissionalização e busca de novos instrumentos e práticas de gestão em auxílio a suas operações pode também significar um aumento do custo da organização¹¹⁰.

5.1.2 RECURSOS PRÓPRIOS

Outra possibilidade de geração de renda para as OSCs são suas próprias atividades, como a venda de produtos, prestação de serviços, permuta e superávit, obtidos com investimentos ou contribuições de associados. Para esse mecanismo, há quem use o termo “autofinanciamento”¹¹¹, que corresponde às estratégias usadas pelas organizações para gerar suas próprias receitas.

A prática de captação e busca por fontes próprias de recursos, principalmente por meio da comercialização de produtos e serviços, é uma característica importante desde a década de 1980 – e que se aprofundou nos anos 1990. Em 1995, por exemplo, 73% dos recursos de organizações privadas sem fins lucrativos eram gerados a partir de suas próprias atividades¹¹².

Embora sejam escassos dados recentes em torno dessa matéria, estudo realizado pelo Cetic em 2013¹¹³ revela que, na amostra de organizações sem fins lucrativos no Brasil que fizeram parte da pesquisa,

110 Idem.

111 SZAZI, E. e CAMPELO, R. O. O ambiente legal e regulamentar para o autofinanciamento de OSC no Brasil. Série de Guias Legais. *Nonprofit Enterprise and Self-sustainability Team* (NESsT), nov. 2010.

112 LANDIM, L. e BERES, N. As organizações sem fins lucrativos no Brasil: ocupações, despesas e recursos. Rio de Janeiro: Iser/John Hopkins University/Nau Editora, 1999.

113 CENTRO DE ESTUDOS SOBRE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (CETIC). *TIC – Organizações sem fins lucrativos*, 2013. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

26% têm como principal fonte de renda a contribuição associativa (mensalidades e anuidade pagas por associados), sendo que a participação dessa fonte de recursos é maior nos casos de organizações que possuem até nove empregados assalariados (34%), consideradas de médio porte. Observando as OSCs por área de atuação, como era de esperar, essa participação é predominante no caso das associações patronais, profissionais e sindicais (correspondendo a 56% de sua receita), e relevante entre as organizações voltadas a atividades de educação, lazer e cultura (40%).

Outra forma de autofinanciamento realizada por OSCs é a cessão onerosa da marca associada para empresas privadas que, em troca, pagam *royalties* ou direitos autorais. Dessa forma, as empresas podem ter seus produtos associados à imagem de OSCs consideradas referência em determinadas áreas de atuação, que, por sua vez, garantem fontes alternativas de financiamento para suas atividades. Não há muitas organizações que possam se utilizar dessa forma restrita de mobilização de recursos, mas é possível que organizações conhecidas possam conquistar também esse espaço, como seria o caso do Greenpeace, por exemplo.

Vale mencionar também a possibilidade de utilização de permutas para execução de projetos. Por meio dessa solução, as entidades privadas interessadas em apoiar projetos das OSCs para públicos específicos podem disponibilizar passagem aérea, hospedagem e estadia, entre outros, como forma de viabilizar suas atividades.

A constituição de fundos patrimoniais (*endowments*) – excedentes guardados que geram rendimentos financeiros –, que será descrita adiante, também é uma alternativa vigente¹¹⁴ e cada vez mais utilizada.

5.1.3 RECURSOS PÚBLICOS

Os recursos públicos podem ser utilizados por organizações da sociedade civil de forma direta ou indireta. As transferências diretas de recursos – *auxílios, contribuições e subvenções* – foram tratadas no capítulo 4

114 A respeito deste tema, cf. p. 96.

desta publicação (Contratualização: fomento e colaboração como novo regime de parceria). Este item se restringe a tratar dos meios indiretos através dos quais o Estado pode conceder benefícios e incentivos de ordem tributária por meio de *imunidades, isenções e incentivos fiscais*.

Imunidades e isenções tributárias

A imunidade é uma limitação constitucional ao poder de tributar, ou seja, nega ao Estado o poder de tributar fatos, pessoas ou situações definidas como imunes¹¹⁵. Não se trata de renúncia, mas de limitação assegurada pela Constituição, um direito de não ser tributado (por meio de impostos, contribuições e taxas). No âmbito das OSCs, a Constituição torna imune a impostos a renda, o patrimônio e os serviços das instituições de educação e de assistência social. Essa imunidade se aplica ainda quanto às contribuições para a seguridade social no caso de entidades que possuam a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).

As isenções fiscais, por sua vez, são uma espécie de renúncia fiscal, já que o Estado tem a possibilidade de tributar, mas não o faz em função de razões específicas¹¹⁶. As isenções são concedidas em lei ordinária (não estão previstas na Constituição), configurando-se, portanto, em dispensa de pagamento do tributo devido. No caso das OSCs, é comum a isenção do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro, prevista na Lei nº 9.532/1997, e a isenção em alguns estados do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) – imposto de competência estadual cobrado de quem recebe a doação. Esse é um ponto importante, pois a falta de isenção pode ser considerada como um fator inibidor para a doação mais frequente. Apenas dez estados da Federação estabelecem, por meio de suas respectivas legislações estaduais, isenção desse imposto na hipótese de a doação

115 BARBOSA, M. N. L. *Imunidade e isenção fiscal para as ONGs*. São Paulo: Associação Brasileira de ONGs, 2003. Disponível em: <www.abong.org.br/biblioteca.php?id=3510>. Acesso em: 15 nov. 2014.

116 Idem.

ser destinada a OSCs. As regras para a aplicação da isenção e os requisitos necessários variam no âmbito da legislação de cada estado.

O Quadro 9 apresenta a síntese de requisitos e procedimentos definidos na legislação dos dez estados da Federação para promoção da renúncia fiscal do ITCMD.

QUADRO 9. ISENÇÕES PARA AS DOAÇÕES DIRECIONADAS ÀS OSCS POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO: HIPÓTESES DE ISENÇÃO, REQUISITOS E PROCEDIMENTOS

UF	HIPÓTESES DE ISENÇÃO PARA AS DOAÇÕES	REQUISITOS E PROCEDIMENTOS
AC	Doação de bem móvel ou imóvel para cooperativa e/ou associação de produtores familiares e pequenos produtores, com o objetivo de fomentar a cadeia produtiva em geral.	Requisito: nada consta. Procedimento: as regras deverão ser disciplinadas por meio de norma regulamentar.
AL	Obras de arte a museus públicos e privados e instituições de fins culturais; entidades beneficentes, fundações instituídas e mantidas pelo poder público.	Requisito: nada consta. Procedimento: reconhecimento pela Secretaria da Fazenda (Sefaz-AL), que "expedirá instruções para serem cumpridas pelo interessado".
CE	Associações comunitárias e entidades de moradores de bairros, favelas e similares.	Requisitos: não distribuição de parcela do patrimônio/renda; aplicação integral, no país, dos recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; escrituração de receitas e despesas em livros. Procedimento: reconhecimento por meio de processo, após requerimento ao órgão da administração fazendária que recebeu o pedido de lançamento do tributo, para decidir e expedir a respectiva certidão.
ES	Entidades beneficentes; pessoas carentes.	Requisito para doação às pessoas carentes: de acordo com programas de assistência social previstos nas legislações específicas da União, do estado ou dos municípios. Procedimento: Declaração em Guia de Transmissão, à agência da Receita Estadual da circunscrição do contribuinte.

UF	HIPÓTESES DE ISENÇÃO PARA AS DOAÇÕES	REQUISITOS E PROCEDIMENTOS
PA	Imóvel a entidades religiosas.	<p>Requisito: devem ser domiciliadas no estado e aplicar o produto de seus trabalhos no estado.</p> <p>Procedimento: Declaração de Bens e Direitos conforme modelo a ser instituído por ato do secretário-executivo de estado da Fazenda.</p>
PE	<p>Para Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) cujas atividades institucionais sejam a promoção da cultura ou a proteção e preservação do meio ambiente. Para museu (público ou privado) ou instituição cultural, sem fins lucrativos.</p>	<p>Requisito: devem possuir sede no estado. No caso de OS ou Oscip, a qualificação deve constar de decreto de poder Executivo e os bens ou direitos doados devem ser destinados ao atendimento das respectivas atividades institucionais.</p> <p>Procedimento: as isenções são reconhecidas por despacho concessivo da Secretaria da Fazenda (Sefaz-PE), em requerimento do beneficiário, instruído com os documentos comprobatórios do preenchimento das respectivas condições ou requisitos.</p>
RS	Qualquer das entidades referidas no art. 150, IV da Constituição Federal.	<p>Requisito: entidades sindicais dos trabalhadores, instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos que: I) não distribuam qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a título de lucro ou participação no seu resultado; II) apliquem integralmente no país os seus recursos, na manutenção de seus objetivos institucionais; III) mantenham escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.</p> <p>Procedimento: o reconhecimento das isenções fica condicionado ao seu reconhecimento pela Receita Estadual, que expedirá as instruções relativas às obrigações a serem cumpridas pelo contribuinte para o reconhecimento das desonerações tributárias por imunidade, não incidência e isenção.</p>

UF	HIPÓTESES DE ISENÇÃO PARA AS DOAÇÕES	REQUISITOS E PROCEDIMENTOS
SC	OSC reconhecida como de utilidade pública estadual.	<p>Requisito: certidão de registro no cartório competente e cópia da lei de reconhecimento da sociedade civil sem fins lucrativos com o título de utilidade pública estadual devidamente reconhecida.</p> <p>Procedimento: o reconhecimento é feito pela Secretaria de Estado da Fazenda mediante solicitação da Declaração de Informações Econômico-Fiscais do Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (DIEF-ITCMD) pelo próprio sujeito passivo, que prestará as informações relativas ao imposto e efetuará o cálculo do valor devido por intermédio da DIEF-ITCMD, gerada por aplicativo específico disponibilizado via internet.</p>
SP	OSC com objetivos sociais vinculados à promoção dos direitos humanos, da cultura ou à preservação do meio ambiente.	<p>Requisito: o reconhecimento dos objetivos sociais das entidades deverá ser feito pelas diferentes secretarias. Deverão ser observados os requisitos do artigo 14 do Código Tributário Nacional e os demais previstos na legislação tributária.</p> <p>Procedimento: descrito em três resoluções:</p> <p>Resolução Conjunta SF/SC-01 de 23/04/2002 (DOE 25/04/2002). Dispõe sobre o reconhecimento da isenção para entidades sem fins lucrativos cujo objetivo social seja vinculado à promoção da cultura.</p> <p>Resolução Conjunta SF/SMA-01, de 26/06/2002 (DOE Republicação 05/07/2002). Dispõe sobre o reconhecimento da isenção para entidades sem fins lucrativos cujo objetivo social seja vinculado à preservação do meio ambiente.</p> <p>Resolução Conjunta SF/SJDC-01, de 05/12/2002 (DOE 07/12/2002; Republicação 13/12/2002). Dispõe sobre o reconhecimento da isenção para entidades sem fins lucrativos cujo objetivo social seja vinculado à promoção dos direitos humanos.</p> <p>A Secretaria da Fazenda emitirá o documento denominado Declaração de Isenção do Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (DIEF-ITCMD), conforme modelo por ela aprovado.</p>

UF	HIPÓTESES DE ISENÇÃO PARA AS DOAÇÕES	REQUISITOS E PROCEDIMENTOS
TO	Para museus, públicos e privados.	<p>Requisito: devem possuir sede no estado.</p> <p>Procedimento: reconhecimento pela administração tributária, na conformidade do regulamento.</p>

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

Existem outras formas de isenção previstas nas legislações estaduais, mas que não estão necessariamente relacionadas às OSCs. Entre elas, destacam-se (I) as previsões de isenção para doações de imóveis destinados à reforma agrária; (II) os programas de habitação popular; e (III) as doações de roupas e utensílios domésticos. Também existem hipóteses de limites da base de cálculo, bem como questões particulares de cada região.

No Brasil, catorze estados preveem hipóteses de isenção em razão do valor doado. Em 2014, o maior limite é o previsto no estado de São Paulo no valor de R\$ 50.350,00, seguido por Minas Gerais (isenção até R\$ 26.383,00), Mato Grosso (R\$ 21.082,00), Maranhão (R\$ 15.214,00), Mato Grosso do Sul (R\$ 14.508,00) e Roraima (R\$ 13.729,00), só para citar aqueles cujas isenções ultrapassam R\$ 10 mil anuais. Em relação à alíquota, quatro unidades da Federação aplicam a alíquota máxima de 8%¹¹⁷ sobre o valor doado, sendo que a menor alíquota praticada por meio de regras faseadas é de 1%, em Santa Catarina.

Uma ação que padronizasse as regras de isenção nos estados que atingissem toda a Federação e que tivesse uma alíquota zero para as OSCs poderia servir de importante estímulo às doações. Esta demanda poderia ser objeto de política do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), no qual todos os estados estão representados.

Um pacto entre as unidades da Federação visando à padronização de alíquotas, com hipóteses de isenção mais claras ou mudança no Código Tributário Nacional¹¹⁸ por meio de lei complementar poderia

117 Alíquota fixada pela Resolução nº 09/1992 do Senado Federal.

118 As regras estaduais e municipais podem ser alteradas diretamente no Código Tributário Nacional (por meio de lei complementar).

resolver esta questão. Também seria importante desvincular a isenção da certificação prévia aproveitando outros cadastros existentes, como o próprio Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), gerenciado pela Receita Federal do Brasil, ou o Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNEs), gerenciado pelo Ministério da Justiça (MJ).

Incentivos fiscais

Os incentivos fiscais são instrumentos por meio dos quais o Estado estimula o investimento privado em atividade ou território que julga importante, abrindo mão de parte de sua arrecadação. No que diz respeito às OSCs, existem duas formas comuns de incentivos fiscais no Brasil. Um dos modelos é o da dedução da doação como despesa operacional¹¹⁹. Nele, o doador realiza a doação e reduz o valor da base de cálculo do imposto ao descontar parte do valor da doação do valor a ser pago no seu imposto de renda¹²⁰. O outro modelo é o de repasse fiscal ou de direcionamento de parte do imposto devido. Nesse caso o recurso da doação é descontado do cálculo final do imposto, não havendo ônus adicional ao doador.

Ainda que tenha como objetivo estimular o investimento privado em projetos, atividades e territórios, o incentivo fiscal apresenta desafios para a obtenção de recursos por parte das organizações da sociedade civil. O acesso a esses recursos é predominantemente facultado a projetos temáticos específicos que deve se alinhar às estratégias de promoção da imagem, seja de pessoas físicas ou jurídicas. Além disso, há desconhecimento sobre as modalidades de incentivo por parte dos doadores, o que diminui o alcance dessa forma de financiamento.

No âmbito federal, há diversos mecanismos para fomentar as doações de pessoas físicas ou jurídicas por meio de benefícios fiscais que inci-

119 De acordo com a Receita Federal, "são operacionais as despesas não computadas nos custos, necessárias à atividade da empresa e à manutenção da respectiva fonte produtora" (Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000).

120 Respeitando-se o limite global de 6% do imposto devido, as doações podem ser integralmente deduzidas do IRPF. A exceção está no incentivo à cultura, cujo limite específico de dedução é de 80% na modalidade de doação e de 60% no caso de patrocínios.



dem no imposto sobre a renda¹²¹. A questão é que muito desse potencial de dedução já existente não é utilizado, sendo ainda pouco conhecido. Além disso, não há incentivo desvinculado da lógica de projetos para pessoas físicas, que poderiam financiar mais livremente as organizações da sociedade civil em que confiam ou cuja existência queiram incentivar.

O quadro a seguir mostra os incentivos fiscais existentes e os respectivos limites de dedução aplicados para doadores pessoas físicas, sendo todos vinculados a projetos temáticos que exigem enquadramento prévio.

121 As regras sobre incentivos fiscais estão compiladas na IN RFB nº 1.131/2011, com as alterações dadas pela IN RFB nº 1.311/2012.

QUADRO 10. RESUMO DOS INCENTIVOS FISCAIS DE PESSOAS FÍSICAS OPTANTES PELO MODELO COMPLETO DE DAA (ANO-BASE 2013)

	FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	FUNDO NACIONAL DO IDOSO	INCENTIVO À CULTURA	
			FNC e Projetos especiais (art.18 da Lei nº 8.313/1991)	Outros Projetos (art. 26 da Lei Rouanet – Lei nº 8.313/1991)
Doação e patrocínio?	Só doação	Só doação	Doação e patrocínio	Doação e patrocínio
Tipo da doação/patrocínio	Em espécie ou bens	Em espécie ou bens	Em espécie ou bens ou serviços	Em espécie ou bens ou serviços
Tipo de incentivo	Dedução do IRPF devido	Dedução do IRPF devido	Dedução do IRPF devido	Dedução do IRPF devido
Limite específico de dedução anual	100%	100%	100%	80% doações e 60% patrocínios
Limite global de dedução anual	Limite global	Limite global de 6%		
Limite temporal	Não	Não	Não	Não
Fundamentos legais	Lei nº 8.069/1990 – ECA (art. 260); Lei nº 12.594/2012 (art. 87); Lei nº 9.532/1997 (art. 22); RIR/99 (arts. 87 e 102); Lei nº 9.250/1999; IN RFB nº 1.131/2011; IN RFB nº 1.246/2012	CF/88 (art. 230); Lei nº 10.741/2003 (EI); Lei nº 12.213/2010 (FNI); Lei nº 9.250/1995; IN RFB nº 1.131/2011	RIR/99 (art. 87 e 90); Lei nº 9.250/1995; Lei nº 8.313/1991 (Pronac); Decreto nº 5.761/2006; Lei nº 9.532/1997 (art. 22); IN RFB nº 1.131/2011; IN RFB nº 1.113/2010 (DBF)	

Fonte: SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Apoio aos pontos focais. *Diálogo Intersetorial do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (financiamento e sustentabilidade econômica)*. Brasília, mar. 2013.

INCENTIVOS À ATIVIDADE AUDIOVISUAL			INCENTIVO A PROJETOS DESPORTIVOS E PARA DESPORTIVOS	PRONON E PRONAS
Atividade audiovisual (1)	Atividade audiovisual (2)	Funcines (3)		
Investimento	Patrocínio	Compra das cotas do fundo	Doação e patrocínio	Doação e patrocínio
Em espécie	Em espécie ou bens	Em espécie	Em espécie ou bens	Em espécie, bens, comodato, cessão de uso, despesas ou fornecimento de materiais
Dedução do IRPF devido	Dedução do IRPF devido	Dedução do IRPF devido	Dedução do IRPF devido	Dedução do IRPF devido
100%	100%	100%	100%	100% limitado a 1% do IRPF devido
				Não tem
Até o ano-calendário de 2015	Até o ano-calendário de 2016	Até o ano-calendário de 2016	Até o ano-calendário de 2015	Até o ano-calendário de 2015
Lei nº 8.685/1993 (art. 1º); Lei nº 9.323/1996; Lei nº 12.375/2010 (arts. 12 e 13); Decreto nº 6.304/2007 (arts. 3º, 4º e 18); Lei nº 9.532/1997 (art. 22); IN RFB nº 1.131/2011	Lei nº 8.685/1993 (art. 1º-A); Lei nº 11.437/2006 (art. 9º); Decreto nº 6.304/2007 (arts. 5º, 6º e 18); Lei nº 9.532/1997 (art. 22); IN RFB nº 1.131/2011	MP nº 2.228/2001; Decreto nº 6.304/2007 (arts. 19 a 22); MP nº 2.228-1/2001; Lei nº 9.532/1997 (art. 22); Instrução CVM nº 398/2003	Lei nº 11.438/2006; Decreto nº 6.180/2007; Portaria nº 86/2011; Portaria nº 79/2011; Portaria nº 152/2010; Portaria nº 180/2009; Portaria nº 120/2009	Lei nº 12.715/2012; MP nº 582/2012; Lei nº 9.250/1995; IN RFB nº 1.131/2011

As pessoas físicas podem utilizar incentivos fiscais para doações a projetos previamente cancelados pelo órgão público, nos termos da lei que criou o mecanismo, ou a fundos geridos por conselhos.

Apesar disso, é preciso reconhecer que faltam estímulos para que pessoas físicas possam doar diretamente às organizações da sociedade civil, independentemente de vinculação a projeto específico. As doações individuais com incentivo fiscal desvinculadas eram possíveis até a edição da Lei nº 9.250/1995, que revogou o dispositivo da legislação do imposto de renda que permitia às pessoas físicas a dedução de contribuições e doações feitas a instituições filantrópicas, de educação, de pesquisas científicas, de cultura e artísticas.

Contribui para este quadro de pouco estímulo à doação individual o fato de que os incentivos fiscais para doações de pessoas físicas são concedidos restritivamente aos optantes pelo modelo completo¹²² de Declaração do Imposto de Renda. Os contribuintes que fazem a opção pelo modelo simplificado¹²³ não se beneficiam de tais incentivos, tornando extremamente baixa a utilização dos incentivos fiscais pelas pessoas físicas.

Do total do imposto devido por pessoas físicas que declaram pelo modelo completo e que poderiam fazer uso do incentivo, nem 3% são destinados para algum fundo, projeto ou programa. Entre os fatores que influenciam essa baixa utilização está, além da cultura de doação ainda em formação no país, a pouca informação dos contribuintes sobre o valor que poderia ser destinado à doação na forma prevista pela legislação vigente.

Ademais, a maioria dos incentivos existentes só permite a doação de pessoas físicas no ano-calendário anterior ao ajuste. A partir de 2013, a Lei nº 12.594/2012 passou a permitir à pessoa física optar pela doação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente diretamente

122 É o modelo de declaração em que é permitido ao contribuinte utilizar todas as deduções legais a que tem direito, desde que possa comprová-las.

123 É o modelo de declaração em que se utiliza o desconto de 20% dos rendimentos tributáveis. A opção pelo desconto simplificado implica a substituição de todas as deduções admitidas na legislação tributária pelo desconto de 20% do valor dos rendimentos tributáveis na Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física. Em 2013, este desconto esteve limitado a R\$ 14.542,60.

em sua Declaração de Ajuste Anual (DAA). O programa do imposto de renda informa qual o valor possível de dedução do imposto devido que poderá ser doado e gera uma guia de recolhimento para pagamento da doação¹²⁴ destinada diretamente aos fundos controlados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais¹²⁵. Essa previsão como ajuste na declaração deve ser mantida e estendida, pois melhora muito as condições do cidadão que doa e da organização que recebe.

As tabelas 11 e 12 apresentam os percentuais e o histórico de utilização das deduções dos impostos devidos por pessoas físicas optantes pelo Modelo Completo de DAA, entre os anos de 2007 a 2011.

TABELA 11. HISTÓRICO DA UTILIZAÇÃO DAS DEDUÇÕES DO IRPF (2007-2011)

ANO	IRPF DEVIDO*	POSSIBILIDADE DE DEDUÇÃO (6%)	DEDUÇÕES EFETIVAS	PERCENTUAL DE UTILIZAÇÃO
2007	40.013.018.895	2.400.781.134	66.419.960	2,77%
2008	47.571.197.349	2.854.271.841	57.232.564	2,01%
2009	49.254.700.388	2.955.282.023	61.092.127	2,07%
2010	56.193.207.694	3.371.592.462	70.192.751	2,08%
2011	64.244.819.168	3.854.689.150	94.163.068	2,44%

* Declarantes pelo modelo completo.

124 Essa doação tem percentual de dedução de até 3% do imposto devido, desde que respeitado o limite global de dedução de 6% do imposto sobre a renda apurado na DAA.

125 SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Apoio aos pontos focais. *Diálogo Intersetorial do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (financiamento e sustentabilidade econômica)*. Brasília, mar. 2013.

TABELA 12. HISTÓRICO DAS DOAÇÕES COM DEDUÇÃO DO IRPF DEVIDO (2007-2011)

DOAÇÕES COM DEDUÇÃO DO IRPF DEVIDO	LIMITE INDIVIDUAL	LIMITE COLETIVO	2007	2008	2009	2010	2011
Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente	–		2,03%	1,46%	1,61%	1,62%	1,65%
Incentivo ao desporto	–		0,06%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%
Incentivo à cultura	–	6%	0,60%	0,45%	0,40%	0,40%	0,41%
Incentivos à atividade audiovisual	–		0,08%	0,06%	0,03%	0,03%	0,03%
Fundo Nacional do Idoso	–		–	–	–	–	0,33%
Doações a entidades sem fins lucrativos e Oscips	0%	0%	–	–	–	–	–
Doações a Institutos de ensino e pesquisa	0%	0%	–	–	–	–	–
Pronon e Pronas/PCD	–	–	–	–	–	–	–
Total			2,77%	2,01%	2,07%	2,08%	2,44%

Fonte: SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Apoio aos pontos focais. *I Diálogo Intersectorial do Marco regulatório das organizações da sociedade civil (financiamento e sustentabilidade econômica)*. Brasília, mar. 2013.



Em relação aos incentivos fiscais, as *doações por pessoas jurídicas*¹²⁶ seguem a lógica de vinculação a projetos, ainda que no caso da possibilidade de doação de recursos livres com incentivo fiscal – como é o caso das organizações qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ou que tenham a Declaração de Utilidade Pública – as organizações se tornam aptas pela titularidade dos certificados correspondentes.

Como mostra o Quadro 11, podem ser deduzidas as seguintes doações:

126 Em geral, na doação de pessoas jurídicas ocorre a dedução do valor do lucro operacional (deduz como despesa operacional da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ) e contribuição sobre o lucro líquido e não como dedução direta do imposto de renda efetivamente devido. A possibilidade de dedução do incentivo diretamente do IRPJ devido permite dedução de 100% do valor investido, sendo mais uma alocação de parte de seu imposto. Ao deduzir como despesa operacional, a empresa tem uma dedução correspondente a 34% do valor investido, restando 66%, que refletirá no resultado da empresa.

**QUADRO 11. RESUMO DOS INCENTIVOS FISCAIS DE PESSOAS JURÍDICAS
(TRIBUTADAS COM BASE NO LUCRO REAL)**

	FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	FUNDO NACIONAL DO IDOSO	INCENTIVO À CULTURA	
			FNC e projetos especiais (art. 18 da Lei Rouanet)	Outros projetos (art. 26 da Lei Rouanet)
Doação e patrocínio?	Só doação	Só doação	Doação e patrocínio	Doação e patrocínio
Tipo da doação/patrocínio	Em espécie ou bens	Em espécie ou bens	Em espécie, ou bens ou serviços	Em espécie ou bens
Tipo de incentivo	Dedução do IRPJ devido	Dedução do IRPJ devido	Dedução do IRPJ devido	Dedução do IRPJ devido
Dedução como despesa operacional	Não	Não	Não	Sim
Limite específico de dedução anual	100% das doações, limitado a 1% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%	100% das doações, limitado a 1% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%	100% das doações, e patrocínios, limitado a 4% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%	40% das doações e 30% dos patrocínios, limitado a 4% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%
Limite global de dedução anual	Não tem	Não tem	Limitado a 4% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%	
Limite temporal	Não	Não	Não	Não
Fundamentos legais	Lei nº 8.069/1990 – ECA (art. 260); Lei nº 9.532/1997; Lei nº 9.249/1995; RIR/99 (art. 591); IN SRF nº 267/2002; IN SRF nº 390/2004 (art. 38); IN RFB nº 1.113/2010 (DBF).	CF/88 (art. 230); Lei nº 10.741/2003 (EI); Lei nº 12.213/2010 (FNI); Lei nº 12.594/2012 (art. 88); Lei nº 9.249/1995.	Lei nº 8.313/1991 (Pronac); Lei nº 9.249/1995; RIR/99 (arts. 249, p.u., inciso VII e 475 a 483); Decreto nº 5.761/2006; IN SRF nº 267/2002 (arts. 15 a 26); IN SRF nº 390/2004 (art. 38); IN RFB nº 1.113/2010 (DBF). MP nº 2.228-1, de 06/07/2001; Decreto nº 6.304, de 12/12/2007 (arts. 3º, 4º e 18); RIR/99 (arts. 484 a 489); Lei nº 9.249, de 26/12/1995; IN SRF nº 267, de 23/12/2002 (arts. 27 a 37).	

INCENTIVOS À ATIVIDADE AUDIOVISUAL			INCENTIVO A PROJETOS DESPORTIVOS E PARADESPORTIVOS	PRONON E PRONAS/PCD
Atividade audiovisual	Atividade audiovisual	Funcines		
Investimento	Patrocínio	Compra das cotas do fundo	Doação e patrocínio	Doação e patrocínio
Em espécie	Em espécie ou bens	Em espécie	Em espécie ou bens	Em espécie, bens, comodato, cessão de uso, despesas ou fornecimento de materiais
Dedução do IRPJ devido	Dedução do IRPJ devido	Dedução do IRPJ devido	Dedução do IRPJ devido	Dedução do IRPJ devido
Sim	Não	Não	Não	Não
100% do investimento, limitado a 3% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%	100% dos patrocínios, limitado a 4% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%	100% do investimento, limitado a 3% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%	100% das doações e patrocínios, limitado a 1% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%	100% das doações e patrocínios, limitado a 1% do IRPJ devido, calculado à alíquota de 15%
			Não tem	Não tem
Até o ano-calendário e 2015	Até o ano-calendário de 2016	Até o ano-calendário de 2016	Até o ano-calendário de 2015	Até o ano-calendário de 2016
Lei nº 8.685/1993 (art. 1º); Lei nº 9.323/1996 (art. 1º); Lei nº 12.375/2010 (arts. 12 e 13).	Lei nº 8.685/1993 (art. 1º-A); Lei nº 11.437/2006 (art. 9º).	MP nº 2.228-1/2001; (arts. 44 e 45); Lei nº 11.437/2006 (art. 7º); Instrução CVM nº 398/2003.	Lei nº 11.438/2006; Decreto nº 6.180/2007; Lei nº 11.472/2007; IN RFB nº 1.113/2010 (DBF); Portaria nº 86/2011; Portaria nº 79/2011; Portaria nº 152/2010; Portaria nº 180/2009; Portaria nº 120/2009.	Lei nº 12.715/2012; MP nº 582/2012; Lei nº 9.250/1995 (art. 12, inciso VIII).
MP nº 2.228-1/2001; Decreto nº 6.304/2007 (arts. 3º, 4º e 18); RIR/99 (arts. 484 a 489); Lei nº 9.249/1995; IN SRF nº 267/2002 (arts. 27 a 37).				

	DOAÇÕES ÀS ENTIDADES CIVIS SEM FINS LUCRATIVOS (SAÚDE, EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA SOCIAL) E OSCIPS	DOAÇÕES ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA
Tipo da doação/patrocínio	Doação	Doação
Tipo de incentivo	Em espécie ou bens	Em espécie ou bens
Dedução como despesa operacional	Doação	Dedução do lucro operacional
Limite específico de dedução anual	100% das doações, limitado a 2% do lucro operacional, antes de computada a sua dedução	100% das doações, limitado a 1,5% do lucro operacional, antes de computada a sua dedução e as deduções das doações para UPF e Oscips
Limite global de dedução anual	Não tem	Não tem
Limite temporal	Não	Não
Fundamentos legais	Lei nº 9.249/1995 (art. 13, inciso VI, e § 2º, inciso III); IN SRF nº 87/1996; RIR/99 (art. 365); MP nº 2.158/2001 (arts. 59 e 60); Lei nº 10.637/2002 (art. 34); Lei nº 9.790/1999; Decreto nº 3.100/1999.	CF/88 (art. 213, incisos I e II); Lei nº 9.249/1995 (art. 13, inciso VI, e § 2º, inciso II); RIR/99 (art. 365).

Fonte: SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Apoio aos pontos focais. *Diálogo Intersectorial do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (financiamento e sustentabilidade econômica)*. Brasília, mar. 2013.

Na possibilidade de doação direta para organização da sociedade civil, qualificada como Oscip ou declarada de Utilidade Pública Federal (UPF), a doação pode estar desvinculada a projeto, uma vez que a chancela pública de conformidade corresponde ao título outorgado. Cabe à empresa decidir exigir, ou não, a realização de projeto específico da organização titulada. Na maioria das vezes, há pouco investimento social de empresas privadas para o fortalecimento institucional das organizações independentemente da lógica de projetos.

Destaca-se nesse campo o incentivo à cultura (cerca de 70% do total dos incentivos), que, em quase todos os anos, supera o gasto tributário previsto. Por outro lado, o percentual de utilização efetiva do incentivo

fiscal para doações a entidades sem fins lucrativos e Oscips fica abaixo do previsto, com percentual de abatimento não utilizado. Isso poderia ser suprido se, por exemplo, as pessoas físicas também pudessem fazer uso deste incentivo¹²⁷.

TABELA 13. PERCENTUAL DE DESTINAÇÃO DAS DOAÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS OU EMPRESAS POR INCENTIVO E ANO-CALENDÁRIO

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente	16,15%	15,99%	11,73%	11,81%	11,77%	11,64%
Incentivo a projetos desportivos e paradesportivos	3,18%	4,85%	5,86%	5,87%	5,78%	5,76%
Incentivo à cultura	60,77%	59,51%	69,55%	69,77%	68,70%	68,46%
Incentivos à atividade audiovisual	9,94%	8,85%	7,26%	6,93%	5,86%	6,30%
Doações a entidades sem fins lucrativos e Oscips	9,25%	8,01%	5,37%	5,38%	5,30%	5,28%
Doações a institutos de ensino e pesquisa	0,71%	2,79%	0,23%	0,23%	0,23%	0,23%
Fundo Nacional do Idoso	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,35%	2,33%
Pronon e Pronas/PCD	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

* Projeções

Fonte: SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Apoio aos pontos focais. *I Diálogo Intersectorial do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (financiamento e sustentabilidade econômica)*. Brasília, mar. 2013.

No geral, entre pessoas jurídicas, o mecanismo de incentivo mais utilizado é o da Lei nº 8.313/1991 (Rouanet), voltado à cultura, seguidos dos direcionados aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, à atividade audiovisual, às entidades privadas sem fins lucrativos

127 SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Op. cit.

(Oscips e UPF), à área do desporto, ao Fundo Nacional do Idoso e, por último, aos institutos de ensino e pesquisa criados por lei federal.

Importante destacar que o valor dos incentivos utilizados vem aumentando a cada ano, o que, por consequência, acaba por elevar a previsão de gasto na Lei do Orçamento Anual (LOA), que tem por base o valor efetivamente gasto no ano anterior ao que é feita a previsão¹²⁸.

5.2 AVANÇOS E DESAFIOS DA AGENDA DE SUSTENTABILIDADE

O tema da sustentabilidade econômica das OSCs passou a receber contornos mais precisos na agenda do MROSC, a partir do “I Diálogo Intersectorial”¹²⁹, em que estiveram presentes representantes de organizações, acadêmicos, especialistas, advogados, contadores, representantes de estatais e órgãos do governo federal, sendo a heterogeneidade dos participantes essencial para a qualidade das sugestões apresentadas.

O objetivo do evento foi colher subsídios para a elaboração de propostas relacionadas a seis eixos temáticos que pautam os temas de financiamento e sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil, identificados como centrais para esta discussão a partir do plano de ação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) do MROSC¹³⁰. A saber:

- I. Simplificação e desburocratização;
- II. Cultura de doação;
- III. Incentivos fiscais;

128 A previsão feita em 2013 para os gastos de 2014 está baseada no gasto efetivo de 2012 multiplicado pelo índice de correção da arrecadação de 2014 e dividido pela arrecadação de 2012.

129 Realizado em março de 2013, reunindo cerca de 150 convidados.

130 Plano de ação criado em 2011 a partir do Grupo de Trabalho Interministerial.

- IV. Fundos públicos;
- V. Cooperação internacional; e
- VI. Empreendedorismo social e economia solidária.

A sustentabilidade exige ações que vão além da ação ou da regulação estatal. No caso do fortalecimento da cultura de doação, por exemplo, movimentos de mobilização e resgate da legitimidade das OSCs são igualmente decisivos, tendo em vista as alterações normativas no quadro das isenções fiscais. Do ponto de vista da ação do Estado, o maior desafio está em contribuir para o desenvolvimento institucional das OSCs. Para tal, suas ações devem procurar estimular, além do fomento público, o aumento das doações por meio de incentivos fiscais que possam, entre outras ações, fornecer recursos independentemente de projetos.

No tocante à agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a ampliação do debate, o diálogo constante com diversos atores e a participação da sociedade civil resultaram em diversas propostas e alternativas postas em debate público.

Ao gerar conhecimento e trabalhar em torno de consensos, reforçando a participação de atores, o governo se aproximou das organizações e caminhou no sentido de criar propostas equilibradas e de efetiva parceria. Elas podem, ao mesmo tempo, subsidiar o Congresso Nacional em relação ao aprimoramento legal, em especial no tocante à ordem tributária, assim como auxiliar o próprio poder Executivo na gestão de políticas de fomento e estímulo ao financiamento da sociedade civil organizada no país. A seguir, apresentam-se algumas dessas propostas, bem como caminhos para sua concretização.

5.2.1 ESTÍMULO À DOAÇÃO DE PESSOAS FÍSICAS PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Como demonstrado anteriormente, são várias as fontes de recursos que podem ser acessadas pelas organizações da sociedade civil. A diversidade de fontes é essencial nesse campo, para que não haja dependência econômica em relação a nenhuma delas.

No que tange ao estímulo à cultura de doação no Brasil, percebe-se a importância de aumentar as doações diretas de pessoas físicas,

ampliando, ao mesmo tempo, o subsídio econômico ao desenvolvimento institucional. Os indivíduos que se dispõem a alocar recursos somam legitimidade e credibilidade social à sustentabilidade das organizações da sociedade civil. Hoje, a maioria dos incentivos está atrelada a projetos, programas e temáticas específicas (como é o caso da saúde, criança e adolescente, entre outros), sendo necessário ampliar as possibilidades de doações livres de projetos e temas. Como mencionado, desde 1995, há apenas um incentivo não atrelado a projeto – e mesmo assim válido somente para pessoas jurídicas.

A proposta identificada busca ampliar o incentivo para doações de pessoas físicas, vinculando a chancela não necessariamente aos títulos existentes (Oscips e UPF). Uma possibilidade é a vinculação ao Cadastro Nacional de Entidades do Ministério da Justiça, que congrega as entidades certificadas pelo MJ e é aberto a qualquer organização que queira cumprir mecanismos de controle e transparência. Outras ideias para definir a chancela podem surgir também para ampliar o incentivo às doações feitas por pessoa física.

A possibilidade de doações diretas de pessoas físicas a organizações da sociedade civil pode incrementar significativamente os recursos das entidades, ainda que o incentivo fiscal esteja sujeito ao mesmo limite global de 6% do imposto devido ou tenha um limite específico de dedução¹³¹.

Além disso, é necessário encontrar equilíbrio no ordenamento jurídico vigente, sem que haja impacto fiscal negativo, sendo importante levar em conta a Lei de Responsabilidade Fiscal. Considerando o potencial dos incentivos fiscais, acredita-se que essa é uma proposta viável e que pode ter um grande e positivo impacto social.

Outra estratégia para o incremento das doações é a autorização expressa de criação de fundos patrimoniais vinculados (*endowments*), por meio dos quais os excedentes podem gerar rendimentos financeiros que auxiliarão na realização dos objetivos sociais da organização, o que pode estar atrelado ao mesmo incentivo fiscal.

Sobre essa modalidade, a legislação é omissa, mas existe um Projeto de Lei (PL nº 4.643/2012), de autoria da deputada federal Bruna Furlan (PSDB/SP) em tramitação na Câmara dos Deputados, que prevê

131 SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Op. cit.



a criação de um fundo patrimonial para instituições federais de ensino superior com previsão de incentivos fiscais para as doações a ele direcionadas. No âmbito desse projeto, há diálogo para apresentação de um substitutivo¹³² com o relator deputado federal Paulo Teixeira (PT/SP), que apresenta alternativa ainda mais estruturante e que abarca, além das universidades públicas federais, os diversos tipos de instituições privadas de ensino, bem como organizações da sociedade civil de modo geral¹³³.

Na proposta do substitutivo poderão ser fortalecidas as entidades que atuam nas áreas de educação e pesquisa, assim como as que promovem cultura, esporte, os direitos da criança e do adolescente, do idoso, saúde e ciência e tecnologia. Por meio dele, prevê-se a alteração do art. 44 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), considerando os fundos patrimoniais vinculados como um novo tipo de pessoa jurídica de direito privado. Tal alteração poderá superar a limitação das doações atreladas a projetos, permitindo o gerenciamento dos recursos entre as diversas ações desenvolvidas pelas instituições, garantindo uma fonte permanente de financiamento.

De acordo com a proposta em debate, os fundos patrimoniais poderão destinar às entidades vinculadas até 5% do patrimônio que possuem no início de cada ano fiscal e até 20% ao longo do ano. Caberá ao conselho de administração de cada organização da sociedade civil definir os valores de repasse, dentro desses limites preestabelecidos.

Os fundos não podem ser usados pelas instituições para garantias fiduciárias, benefício de credores ou custeio de dirigentes das entidades, além de se submeterem às regras de boa governança e combate à corrupção. É preciso também que as organizações estejam no Cadastro Nacional de Entidades do Ministério da Justiça, para dar maior confiabilidade e ampliar a fiscalização de suas atividades.

132 Cabe ressaltar a importância dos diversos diálogos estabelecidos com o Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS), que passou a liderar uma iniciativa importante de elaboração da proposta de *endowments* em grupo de trabalho autônomo com outros parceiros, incluindo o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE). O resultado foi apresentado em 2014 à Secretaria-Geral da Presidência e incorporado no substitutivo ao PL 4.643/2012 pelo deputado relator da matéria, Paulo Teixeira (PT/SP).

133 Sobre este tema cf. LOPES, L. F e TEIXEIRA, P. Um estímulo à cultura de doações no Brasil. In: *Congresso em foco*, set. 2014. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opinioao/columnistas/um-estimulo-a-cultura-de-doacoes-no-brasil>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

No caso específico das universidades, a criação de fundos patrimoniais vinculados tem como objetivos principais criar uma cultura de doações e permitir que universidades públicas convencionais, comunitárias e sem fins lucrativos captem recursos junto a famílias que tiveram a oportunidade de ensino gratuito ou junto a empresas que se beneficiam da produção científica dessas instituições. Essa cultura de doações tem como referência as experiências dos EUA e Europa, em que famílias de ex-alunos de instituições educacionais e de pesquisa retribuem, com investimentos e doações, a experiência de formação que tiveram.

Além disso, de modo a oferecer uma solução estruturante de sustentabilidade para todas as organizações, no projeto de lei em questão há a possibilidade de ampliar o incentivo fiscal existente para pessoas físicas além das jurídicas. Isso possibilitará a dedução do imposto de renda, nos termos previstos em lei, para doações às organizações inscritas no Cadastro Nacional de Entidades do Ministério da Justiça aos fundos patrimoniais a elas vinculados, bem como vinculados às instituições de ensino superior, públicas ou confessionais privadas.

5.2.2 SIMPLIFICAÇÃO TRIBUTÁRIA OU “SIMPLES SOCIAL”

O Simples Social¹³⁴ é outra ideia que vem sendo gestada no cenário de discussões sobre organizações da sociedade civil. Trata-se de proposta de racionalização tributária por meio da criação de um sistema desonerado, desburocratizado e simplificado. Tem inspiração no regime simplificado de apuração e recolhimento de tributos conhecido como Simples Nacional, mas procura atender às particularidades das OSCs. Seria uma forma de simplificar a gestão tributária, com reduzida carga de impostos e aumento de formalidade no campo.

134 Destacam-se, nesse sentido, o documento técnico *Propostas de melhorias do sistema tributário de organizações da sociedade civil*, resultado de consultoria no âmbito do Projeto de cooperação técnica internacional BRA/12/018, elaborado por Eduardo Szazi em 2013, e a publicação da série *Pensando o Direito*, do Ministério da Justiça e Centro Jurídico de Pesquisa Aplicada da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (CJPA/FGV), *Tributação e organizações da sociedade civil: condições de possibilidade para um Simples Social*, 2014 (no prelo).



As OSCs já possuem mecanismos de desoneração tributária. No entanto, eles não são suficientes e não consideram as diferenças entre as grandes e as pequenas organizações, tratadas da mesma forma. A lógica do Simples Comercial, baseada em gradações e fluxo de recursos, pode garantir o respeito a essa diversidade. O Simples Social pretende seguir essa lógica gradativa, ao conferir tratamento diferenciado para as pequenas, médias e grandes organizações.

Essa extensão também tem como objetivo criar um melhor ambiente normativo para as atividades de geração de renda das OSCs, servindo para simplificar o procedimento de todas as organizações. Aquelas que comercializam mercadorias e prestam serviços ou possuam programas de geração de renda poderão formalizar suas atividades econômicas e se manter em dia com o fisco, deixando claro sua legitimidade para fins de geração de renda visando ao cumprimento de seus objetivos sociais.

O Direito Civil não impede que associações e fundações realizem atividades de venda de mercadorias ou prestação de serviços, portanto, isso não as descaracteriza como entidades de finalidade não econômica. Essa descaracterização ocorre quando as receitas auferidas são distribuídas ou quando os bens e serviços trabalhados pela organização não guardam nenhum nexo de causalidade com a sua missão institucional ou finalidade estatutária.

No Simples Social há também a oportunidade de se trabalhar a desoneração de parte da folha de salários, o que pode reduzir pedidos de certificação (processo bastante burocrático) e a precarização das relações de trabalho. Isso porque muitas entidades pequenas buscam o título de Entidade Beneficente de Assistência Social, com legitimidade, mas sem estrutura para o grau de exigência da norma específica – por não ter alternativa para equilibrar suas contas.

Os recursos públicos recebidos para serem executados em parceria com o Estado não são tributáveis, uma vez que a organização se torna mandatária dos recursos e deve utilizá-los de maneira vinculada, diferentemente do que ocorre quando o recurso entra livremente na organização contra a prestação de um serviço ou por doação privada. Dessa forma, para implementar o Simples Social no caso das OSCs, os recursos públicos deveriam entrar no cômputo do cálculo das faixas de enquadramento, sendo retirados do cômputo do cálculo dos tri-

butos da conta. Não basta, pois, apenas mensurar o tamanho de uma OSC tendo como base o fluxo de recursos ou o número de funcionários. Definir áreas de atuação também pode ajudar nesse sentido.

Em parceria com o Ministério da Justiça, a Secretaria-Geral da Presidência lançou um edital no âmbito da série Pensando o Direito com o título “Tributação das organizações da sociedade civil: condições e possibilidades para um ‘Simples Social’”¹³⁵, que apoiou um grupo acadêmico de pesquisa para elaborar subsídios para essa proposta, além de ter sido tema de consultoria sobre financiamento em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Assim sendo, a proposta do Simples Social deve ser mais longamente debatida no próximo ciclo de gestão, a partir dos avanços que serão disponibilizados ao público.

5.2.3 FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

A construção do eixo da sustentabilidade das OSCs teve como um de seus impulsos iniciais a ideia de criação de um Fundo Público autônomo – operacionalizado e gerenciado paritariamente entre a sociedade civil e o Estado – para oferecer recursos livres ao desenvolvimento institucional das organizações, direcionados ao fortalecimento de lideranças, formação de quadros e desenvolvimento de capacidade gerencial.

A criação de fundos públicos tem como justificativa a natureza pública das atividades da sociedade civil e o entendimento de que recursos operados por elas atendem a objetivos públicos. Existem alternativas aos fundos públicos, entre as quais: (I) a criação de novos fundos; (II) a criação de arranjos institucionais entre estatais; (III) a reformulação de fundos existentes com criação de linhas programáticas para o fortalecimento das OSCs; (IV) a elaboração de programas de fortalecimento e fomento às OSCs temáticas dentro dos ministérios por meio de orçamentos prévios alocados para essa finalidade. Em comum, as alternativas buscam reconhecer e fortalecer as OSCs como

135 Quando publicada, a pesquisa estará disponível em: <<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/publicacoes>>.

atores fundamentais para cada política pública, especialmente as de temática socioambiental.

A ideia de criação de um fundo especial para financiamento institucional de OSCs tem como objetivo apoiar e ampliar o financiamento feito para a sociedade civil. A Lei nº 4.320/1964 instituiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle do orçamento público e criou a figura dos “Fundos Especiais”. De acordo com a lei, esses fundos são produto de receitas especificadas, vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, facultando-se a adoção de normas peculiares de aplicação de seus recursos. Os fundos especiais não têm personalidade jurídica própria, mas constituem unidades orçamentárias autônomas cujos recursos estão vinculados ao custeio de determinados propósitos, destacando-se, assim, dos demais recursos administrados pelos órgãos que os controlam.

Esses fundos têm em comum as seguintes características: criação por lei; vinculação a determinado órgão na administração; vinculação a determinado objetivo; receitas especificadas; plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica; descentralização interna do processo decisório e normas peculiares de aplicação.

Pode ser gerido por um órgão paritário, com representantes do poder Executivo e igual número de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, constituídas no Brasil e com atuação em âmbito nacional na defesa e promoção de direitos, de acordo com regulamento.

A ideia pode proporcionar o fortalecimento de organizações que apoiam outras organizações. É o caso das fundações ou associações que tenham fundos patrimoniais independentes e que financiam OSCs, ou os fundos solidários e rotativos que trabalham com organizações menores ou comunitárias. São exemplos dessas iniciativas as experiências da Pastoral da Criança e da Cáritas Brasileira¹³⁶.

136 CÁRITAS BRASILEIRA. *Os fundos solidários e o direito dos trabalhadores produzirem e viverem em cooperação de maneira sustentável: novas utopias para o mundo do trabalho?* Brasília, s/d. Disponível em: <http://caritas.org.br/wp-content/files_mf/1383061692CARTILHAFUNDOSFINAL.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista controladas pela União – tais como BNDES, Caixa Econômica, Banco do Brasil, Petrobrás, Infraero, Finep, Banco da Amazônia, entre outras – mantêm, em maior ou menor grau, programas de investimento social, nos quais se relacionam de diversas maneiras com organizações da sociedade civil. Uma estratégia de alocação de recursos, a fim de maximizar o impacto social das ações das diversas empresas, pode prever a articulação dos patrocínios dos órgãos da administração direta.

Isso pode ser feito por meio da criação de um plano destinado a promover medidas de incremento de transparência, eficiência e eficácia na alocação de recursos de empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União em projetos, programas e iniciativas de organizações da sociedade civil, com o intuito de:

- Valorizar a participação das organizações da sociedade civil em programas e projetos de interesse público;
- Criar uma governança que permita também às organizações se fazerem presentes nos processos de seleção de projetos, programas e iniciativas a serem apoiados;
- Aumentar a disponibilidade de informações acerca dos recursos destinados a organizações da sociedade civil, incluindo dados sobre gastos e desempenho das ações e programas;
- Estimular o uso de novas tecnologias nos procedimentos de apresentação e prestação de contas de projetos, programas e iniciativas, buscando aumentar a transparência e a celeridade do processo decisório.

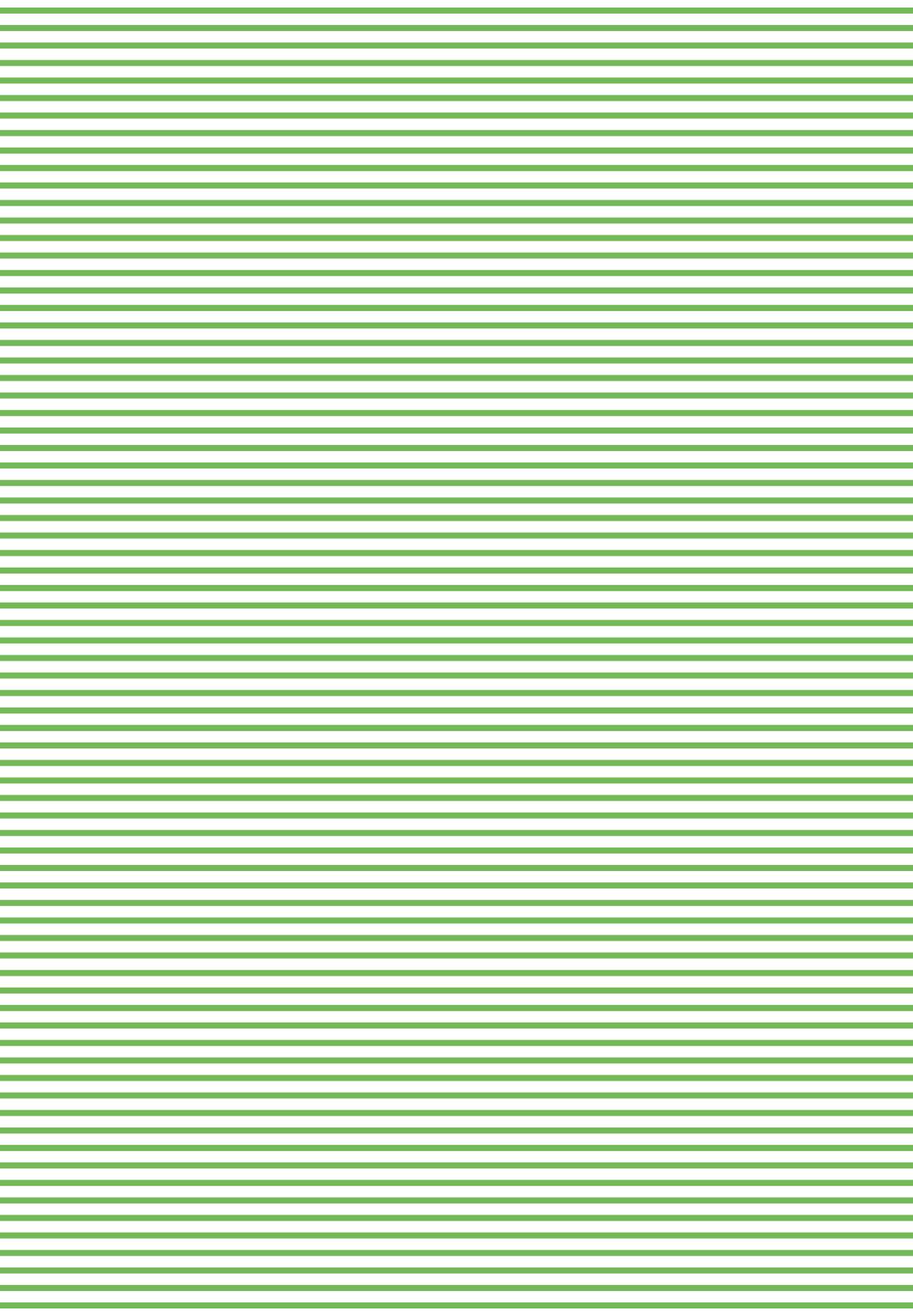
De alguma forma, a articulação dos recursos de empresas públicas e de sociedades de economia mista controladas pela União nas áreas definidas como prioritárias já existe quando vinculada a ações de comunicação por meio do Comitê de Patrocínios¹³⁷ da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Integra

137 O Comitê de Patrocínios, instituído no art. 8º do Decreto nº 6.555/2008 e regulado por Regimento Interno, tem caráter consultivo e atua em regime de colegiado.



essa agenda a pauta da ampliação da disponibilidade dos recursos de forma articulada, especialmente com possibilidade de investimento no desenvolvimento institucional das organizações e suas causas.

Em resumo, além do momento de concertação que ocorreu no Diálogo Intersetorial sobre o MROSC sobre sustentabilidade, a Secretaria-Geral da Presidência também promoveu a articulação em torno da proposta de fundos patrimoniais apresentada por parte da sociedade civil, conforme citado anteriormente, bem como contratou, por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, consultoria para elaborar subsídios e propostas com base nos desafios apresentados no evento. Outros estudos, propostas e ações no sentido de avançar na implantação desse eixo da agenda, reforçando a necessidade de que o tema da sustentabilidade seja essencial para as OSCs, deve ser aprofundado e deve gerar resultados no próximo governo.



**6.
CERTIFICAÇÃO:
APERFEIÇOAMENTOS
NECESSÁRIOS
NOS SISTEMAS
DE ACREDITAÇÃO
PELO ESTADO**

INDEPENDENTEMENTE DE SUA NATUREZA JURÍDICA, AS ORGANIZAÇÕES da sociedade civil podem receber títulos e qualificações por parte do poder público. A concessão dos títulos jurídicos especiais para entidades da sociedade civil atendem a três razões principais, sendo que é central a regulação das atividades por elas desenvolvidas¹³⁸. Trata-se, em primeiro lugar, de mecanismo de diferenciação entre entidades qualificadas e entidades comuns, o que permite enquadrá-las em um regime jurídico específico¹³⁹. Os títulos também permitem a padronização do tratamento legal das entidades, bem como o estabelecimento de mecanismos de controle, uma vez que podem ser suspensos ou cancelados. Cada um desses títulos (ou tipo de vínculo) possui um modelo de cooperação e parceria com determinadas características e regulação.

De acordo com Adilson Abreu Dallari, “credenciamento é uma outorga ou atribuição. O credenciado recebe do Poder Público uma qualificação, uma situação jurídica ou uma prerrogativa que sem isso não lhe assistiria. O resultado do credenciamento é um acréscimo; o enriquecimento do patrimônio jurídico de alguém, pessoa física ou jurídica. Tal outorga se faz por meio de um ato formal. Credenciamento não se presume, embora possa estar implícito ou ser conferido a alguém sob outra denominação. É o caso de certos atos de registro, de autorização ou de aprovação, cuja finalidade é exatamente instituir o quadro jurídico descrito no parágrafo anterior”¹⁴⁰.

Acreditar é, pois, ato formal que busca reconhecer prerrogativa, faculdade ou induzir obrigação atribuída ao outorgado. Nesse sentido, é preciso deixar clara a função de cada certificado; de habilitação instrumental para o desempenho de atividade material ou técnica, cre-

138 SALGADO, V. A. B. *Manual de administração pública democrática: conceitos e formas de organização*. Campinas: Saberes Editora, 2012.

139 MODESTO, P. “Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil”. In: MEREGE, L. C. (Coord.) e BARBOSA, M. N. (Org.). *Terceiro setor: reflexões sobre o marco legal*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

140 DALLARI, A. A. “Credenciamento”. In: *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 5, jan./fev./mar 2006. Salvador. Apud PIRES, D. U. B. S.; ANJOS, F. A. e CALVET, I. C. V. L. O credenciamento de entidades sociais e as potencialidades do cadastro nacional de entidades sociais como forma de transparência ativa. In: *Cadernos FGV Projetos* (no prelo, sem número).

denciamento para benefícios fiscais ou de colaboração com a administração pública, para não duplicar ou triplicar burocracias.

6.1 A CERTIFICAÇÃO DAS OSCS HOJE

Atualmente, há quatro tipos mais relevantes de certificação para as OSCs no âmbito federal: Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Utilidade Pública Federal (UPF) e Organização Social (OS)¹⁴¹. O Quadro 12 apresenta esses principais títulos, a legislação que os regulam e o órgão responsável e o Quadro 13 mostra a quantidade de organizações que possuem cada um desses títulos.

141 Em número reduzido no âmbito federal, existem também as Organizações Sociais, regidas pela Lei nº 9.637 de 15/05/1998. A estrutura das OSs deve obrigatoriamente contar com a participação de representantes do poder público. Vale registrar que foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) em face à referida lei, sob o argumento de que o poder Legislativo teria burlado, por meio de lei ordinária, os limites materiais e formais impostos pela Constituição Federal. Essa ADIn teve, no entanto, o pedido cautelar indeferido e aguarda julgamento de mérito desde 2007.

QUADRO 12. PRINCIPAIS TÍTULOS E CERTIFICAÇÕES PARA OSCS NO ÂMBITO FEDERAL

	LEGISLAÇÃO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	CARACTERÍSTICAS
Utilidade Pública Federal (UFP)	Lei nº 91/1935	Ministério da Justiça	Uma das previsões mais antigas no ordenamento jurídico brasileiro ainda em vigor, permite alguns tipos de benefícios às organizações assim certificadas, tais como a possibilidade de receber doações dedutíveis de imposto sobre a renda, mercadorias apreendidas pela Receita Federal, além de ser requisito para a realização de sorteio ou rifa pela Caixa Econômica Federal.
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)	Lei nº 9.790/1999	Ministério da Justiça	O título de Oscip exige adequação dos estatutos das organizações a regras de governança definidas em lei; permite a remuneração de dirigentes e a possibilidade de receber doações dedutíveis de imposto sobre a renda. Possui um instrumento jurídico específico que só pode ser firmado pelas organizações qualificadas, o Termo de Parceria.
Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)	Lei nº 12.101/2009	Ministérios da Saúde, Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Trata-se de certificação concedida às OSCs reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com finalidades nas áreas de assistência social, saúde ou educação. Desde a edição da nova Lei da Certificação, esta certificação passou a ser outorgada às OSCs pelos respectivos ministérios. As detentoras desse título são isentas de contribuição à seguridade social.
Organização Social (OS)	Lei nº 9.608/1998	Quem chancela é o órgão temático correspondente	Trata-se de qualificação conferida a uma entidade sem fins lucrativos, que a habilita a manter um relacionamento com o poder público na execução de atividades em áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Não se trata de categoria jurídica e sim de titulação concedida pelo governo à associação ou fundação civil para gerir equipamentos públicos por meio do contrato de gestão.

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

QUADRO 13. NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM CERTIFICAÇÕES E TÍTULOS (SETEMBRO DE 2014)

TÍTULOS E CERTIFICAÇÕES	NÚMERO DE OSCS CERTIFICADAS/TITULADAS	FONTE
Utilidade Pública Federal (UPF)	12.104	Cadastro Nacional de Entidades Sociais – MJ1
Organização da sociedade civil de interesse público (Oscip)	6.659	Cadastro Nacional de Entidades Sociais – MJ
Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) – Assistência Social	4.218	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) – Educação	2.236	Ministério da Educação
Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) – Saúde	13.482	Ministério da Saúde
Organização social	8	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

Além da análise qualitativa e quantitativa das parcerias realizadas entre 2008 e 2012 por meio de exploração da base do Siconv, a já citada *Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal*¹⁴² trouxe

142 A partir de um primeiro filtro, a pesquisa levantou na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) 545.475 entidades sem fins lucrativos ativas (que declararam atividade) ou empresas que, mesmo se declarando inativas, possuíam um ou mais vínculos ativos. Dessas, cerca de 64% (349.421) foram consideradas OSCs, classificadas em seis naturezas jurídicas: fundação privada, associação privada, fundação ou associação estrangeira, fundação ou associação domiciliada no exterior, organização religiosa e comunidade indígena. A pesquisa utiliza como fonte de dados o cadastro da Rais de 2011, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. O cadastro permite menor nível de desagregação espacial e a conseqüente produção de informações georreferenciadas – informações necessárias para alimentar o Portal das Organizações da Sociedade Civil, *site* que agrega diversas informações sobre as OSCs no Brasil, em construção. Além do ano referência (2011 no caso da SGP/FGV e 2000 na pesquisa Fasfil/IBGE), a principal diferença entre as duas pesquisas reside nas fontes de dados. A Fasfil utiliza o Cadastro Central de Empresas (Cempre) que, embora utilize a Rais como insumo inicial, tem metodologia própria, segundo a descrição do IBGE, à qual a FGV não teve acesso. Assim sendo, sobre o universo das OSCs as duas pesquisas não se igualam, mas a partir do conhecimento de suas diferenças é possível estabelecer elos comparativos.

como novidade a utilização e o cruzamento de arquivos de dezenove bases de dados de treze órgãos da administração pública federal, o que contribui sobremaneira para traçar um perfil das OSCs e suas relações com o governo federal, em especial quanto a informações relativas à certificação. De acordo com o quadro a seguir, os cadastros utilizados foram:

QUADRO 14. BASES DE DADOS ACESSADAS PELA PESQUISA SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SUAS PARCERIAS COM O GOVERNO FEDERAL

BASE DE DADOS	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	FONTE DA PUBLICAÇÃO
Relação Anual de Informações Sociais (Rais)	Ministério do Trabalho e Emprego	Dados com CNPJ não disponíveis publicamente
Organização social da sociedade civil de interesse público (Oscip)	Ministério da Justiça	Disponível em: < http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BAFE5E30D-EE44-4EC7-B535-10F6F53FC483%7D >
Utilidade Pública Federal (UPF)		
Cebas Educação	Ministério da Educação	Disponível em: < http://cebas.mec.gov.br/visao-publica >
Cebas Saúde	Ministério da Saúde	Disponível em: < http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/visualizar_texto.cfm?idtxt=38693&janela=1 >
Estabelecimentos Saúde		Disponível em: < http://cnes.datasus.gov.br >
Censo SUAS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Disponível em: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/TabSocial/censo_suas.php >
Formulário Eletrônico Entidades de Assistência Social		–
Cebas MDS		Disponível em: < www.mds.gov.br/assistenciasocial/entidades-de-assistencia-social/acompanhamento-de-processos >
Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA)	Ministério do Meio Ambiente	Disponível em: < www.mma.gov.br/port/conama/cnea/cneaenti.cfm? >

BASE DE DADOS	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	FONTE DA PUBLICAÇÃO
Investimento nos territórios rurais (Proinf)	Ministério do Desenvolvimento Agrário	–
Atividades de qualificação		
Colegiados territoriais		
Minha Casa, Minha Vida – Entidades organizadoras	Ministério das Cidades	Disponível em: < www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=137&Itemid=55 >
Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;	Disponível em: < www.convencios.gov.br/portal/informacoesGerenciais >
Entidades sem fins lucrativos com projetos cadastrados	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Finep	Disponível em: < www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/convencios/convenioPorUnidadeGestora.jsf >
Sistema de Apresentação das Leis de Incentivo à Cultura (Salicweb)	Ministério da Cultura	Disponível em: < http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php >
Projetos aprovados na Lei de Incentivo ao Esporte (entidades sem fins lucrativos)	Ministério dos Esportes	Disponível em: < www.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva/lei-de-incentivo-ao-esporte/projetos-aprovados-aptos-a-captacao >
Entidades por conselhos	Secretaria-Geral da Presidência da República	Planilha desenvolvida pela Secretaria-Geral da Presidência da República – Informações públicas sobre assentos em conselhos e comissões

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

As bases de dados permitiram identificar outros títulos e certificações temáticos, além dos usualmente conhecidos (UFP, Oscip e Cebas), que auxiliam a compreensão da complexidade do tema da certificação para as organizações da sociedade civil. São exemplos o Cadastro Nacional de Entidades Ambientais ou ainda o Cadastro Nacional de Entidades Organizadoras do Ministério das Cidades.

Do ponto de vista da certificação das OSCs, foram analisadas no âmbito da pesquisa seis bases de dados¹⁴³ – os títulos: Oscip, UPF e CNEA; e certificados: Cebas (Educação, Saúde e Assistência Social) –, nas quais foram identificadas em 2013 cerca de 19 mil OSCs (6% do universo total)¹⁴⁴. Essas organizações estão concentradas nas regiões Sudeste (58%) e Sul (22%). A região Norte, por sua vez, possui a menor concentração de organizações com títulos e certificados, correspondendo a apenas 2% do total, sobretudo em função de ser a região que concentra o menor número geral de organizações institucionalizadas.

Distribuição das organizações por títulos e regiões

Do total das organizações tituladas ou certificadas, 73% possuem títulos (UPF, Oscip ou CNEA) e 27% são detentoras do Cebas. Dentre as tituladas, as UPFs são as mais numerosas, já que representam 63% do total. Entre elas há uma parcela significativa que acumula certificações (42,3%) – sendo 23% certificadas como Cebas-MDS; 10% como Cebas-MEC e 9% como Cebas-Saúde. Essa acumulação se justifica pelo fato de a legislação do Cebas, até 2009, exigir a titulação como UPF. Apenas uma pequena proporção acumula o título de entidade ambiental: 0,3%. Por outro lado, as Oscips têm percentual baixo de acúmulo (2,7%), sendo 2,6% com título de entidade ambiental (CNEA) e 0,1% com Cebas-Saúde. A baixa acumulação se justifica pelo impedimento, na Lei das Oscip, de acumulação com outra titulação federal.

Do ponto de vista das parcerias firmadas por essas OSCs no Siconv, foram identificadas 4.741 parcerias, sendo 1.406 com certificações ou títulos que representam pouco mais de 7% do total desse grupo

143 Destaca-se que os dados das bases tiveram como filtro os anos de 2009 a 2013, mas a base de títulos considerou todos os registros de OSCs desde a sua criação até maio de 2013.

144 Sobre esse dado cabem três importantes ressalvas. Em primeiro lugar, trata-se de um número atualizado em 2013, época de realização da pesquisa. Além disso, esse número não considera as entidades que possuem dupla certificação, razão pela qual não se pode somar simplesmente o número de organizações certificadas com vistas a obter o número total de organizações desse tipo. Além disso, em função das alterações recentes na legislação referente à certificação, pode ocorrer que a presença da organização no cadastro não signifique, necessariamente, que possua a certificação, o que varia para cada área específica.

de organizações. Por outro lado, observa-se a partir dessa base que organizações com títulos ou certificações representam 41% do total de OSCs com parcerias, e 51% do número total de parcerias firmadas, entre 2008 e 2012.

6.2 AVANÇOS E DESAFIOS DA AGENDA DE CERTIFICAÇÃO

A agenda de certificação gira em torno da atuação no processo de revisão das normas existentes e aperfeiçoamento do aparato institucional que atua diretamente com as certificações. Essas considerações são feitas a seguir por tipo de certificação ou título.

Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social

A Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) teve alterações com a Lei nº 12.868/2013¹⁴⁵, que modificou a chamada Lei da Certificação (Lei nº 12.101/2009).

Participaram do processo prévio de discussão os ministérios responsáveis pela certificação das organizações da sociedade civil: Ministério da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, liderados pela Casa Civil e com o apoio da Secretaria-Geral da Presidência da República, além de parlamentares e organizações da sociedade civil.

Dentre as diversas mudanças trazidas com a nova lei está a autorização para a concessão do Cebas a organizações de assistência social, educação ou saúde que atuem em áreas que antes não tinham regulação expressa, como comunidades terapêuticas, instituições dedicadas ao estímulo à alimentação saudável, à prática de atividade física e a prevenção ao câncer, ao contágio pelo vírus HIV e à violência. A alteração da lei trouxe ainda ajuste dos prazos de validade e renovação do Cebas.

145 Até o momento de fechamento desta publicação estava em andamento o processo de regulamentação da Lei nº 12.868/2013.

Uma mudança bem importante, considerada uma conquista da agenda do MROSC, foi a quebra de paradigma da não remuneração de dirigentes de entidades certificadas. Com a alteração, as entidades titulares do Cebas podem remunerar seus dirigentes sem perder benefícios fiscais atrelados, especialmente a isenção das contribuições sociais, o que inclui a isenção da cota patronal, colaborando, dessa forma, para a profissionalização da gestão das OSCs certificadas.

Sobre a remuneração dos dirigentes

O avanço relativo ao tema remuneração dos dirigentes das organizações altera o cenário de proibição contido em algumas leis e que refletia o imaginário de que, para este setor sem finalidade lucrativa, não seria necessário fomentar a profissionalização da mão de obra, já que as organizações deveriam servir desinteressadamente à sociedade.

Foi a Lei de Utilidade Pública Federal, de 1935, que primeiro instituiu a proibição de remuneração, prevendo como condicionante para reconhecimento da utilidade pública federal das entidades a não remuneração “dos cargos da diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos”.

Tal dispositivo foi replicado em outras normas e a proibição passou a estar prevista em nosso ordenamento como condicionante para: (I) o gozo dos benefícios tributários da imunidade (art. 12, §2º, “a” da Lei nº 9.532/1997) e da isenção (art. 15, §3º da Lei nº 9.532/1997); e (II) obtenção da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (art. 29, I da Lei nº 12.101/2009).

Diante da evolução do campo e da importância do trabalho realizado pelas organizações da sociedade civil, o Brasil havia dado um primeiro passo no sentido de reconhecer a necessidade de profissionalização das organizações ao estabelecer, em 1998 e 1999, que as organizações qualificadas como OS ou Oscip poderiam remunerar dirigentes. A legislação tributária foi harmonizada pela Lei nº 10.037/2002, que dispôs que, ao estabelecer vínculo empregatício e respeitando o teto do poder Executivo, não se impediria o gozo de imunidade, isenção e incentivos fiscais.

Com o avanço das discussões e a oportunidade da revisão da Lei da Certificação, trabalhou-se pela alteração da legislação tributária (nº 9.532/1997), reconhecendo-se a possibilidade de remuneração: (I) dos diretores não estatutários que tenham vínculo empregatício; (II) dos dirigentes estatutários, desde que recebam remuneração inferior, em seu valor bruto, a 70% do limite estabelecido para a remuneração de servidores do poder Executivo.

Foi estabelecida a condicionante de que nenhum dirigente remunerado poderia ser cônjuge ou parente até terceiro grau, inclusive afim, de instituidores, sócios, diretores, conselheiros, benfeitores ou equivalentes da instituição de que trata este artigo. Por fim, o total pago a título de remuneração para dirigentes, pelo exercício das atribuições estatutárias, deveria ser inferior a cinco vezes o valor correspondente ao limite individual estabelecido.

As alterações ocorridas neste tema para as OSCs certificadas – garantidas na nova Lei nº 13.019/2014 – contribuíram para reconhecer a legitimidade da remuneração de dirigentes e a profissionalização da gestão, dando-lhes a possibilidade de ter à frente das organizações pessoas remuneradas pela função diretiva sem a perda dos benefícios fiscais.

Pendem em harmonização normas em nível estadual e municipal que, integradas ao sistema federal de certificação, acabaram por demandar a gratuidade do exercício das atribuições de dirigentes para a inscrição da OSC em conselhos como os de assistência social, de direitos de idosos e da criança e do adolescente. Retirar essa restrição nos demais espaços onde o obstáculo foi interposto é também algo que precisa ser tratado no próximo ciclo de governo.

Ademais da autorização do pagamento de dirigentes, as alterações trazidas pela Lei nº 12.868/2013 também contribuíram para o aperfeiçoamento do processo de certificação do Cebas, que ainda carece de maior agilidade em sua análise e respostas de concessão ou de recurso.

A edição e revisão da nova Lei da Certificação trouxeram um acúmulo de processos anteriores que deve ser vencido, mas já se percebe ganhos institucionais trazidos pela normativa mais atual. É que a competência de certificação foi atribuída aos três ministérios temáticos – Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Combate à Fome –, exigindo a especialização de seus servidores e a criação de

ferramentas de gestão que melhor organizem o processo. Esses são desafios cotidianos que estão sendo enfrentados e resolvidos pelos órgãos. Exemplo disso foi o lançamento do Portal Cebas-Educação, anunciado pelo governo federal durante a Feira ONG Brasil 2013 e que tem estimulado a sistematização de informações sobre o universo das organizações certificadas.

No que se refere aos certificados de competência do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (DEJUS/SNJ/MJ) – título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip); Utilidade Pública Federal (UPF) e Organização Estrangeira (OE) – também houve, no último período, debates com vistas ao aprimoramento da normativa e do aparato institucional.

Em 2011 foi constituído o Grupo de Trabalho de Entidades Sociais (GT-ES), pela Portaria nº 1.007 do Ministério da Justiça, organizado pela Coordenação de Entidades Sociais (Coeso) do MJ com a finalidade de analisar as ações relativas aos processos e fluxos de qualificação e de titulação de entidades sociais, e a legislação sobre o tema e ainda propor, se necessário, alterações, além de desenhar mecanismos para aprimorar o sistema de controle e supervisão. Estiveram presentes nas reuniões representantes de organizações da sociedade civil, bem como estudiosos e membros do Ministério da Justiça.

O GT-ES apontou discussões e conclusões acerca do aprimoramento e das mudanças necessárias aos mecanismos de controle e fiscalização, revisão do marco regulatório vigente e da ampliação do controle social e transparência das relações entre Estado e organizações da sociedade civil. Em razão da carência de legislação específica, também apontou a necessidade de aprimoramento da Lei das Oscips, de revogação da Lei de Utilidade Pública e de nova normativa que regule a autorização das organizações estrangeiras de direito privado sem fins lucrativos e o aprimoramento do Cadastro Nacional de Entidades

Sociais (CNEs)¹⁴⁶ como fonte de informação à sociedade sobre as atividades desenvolvidas pelas OSCs, com transparência e controle social.

A partir da Portaria nº 184/2012, do Ministério do Planejamento, a Secretaria Nacional de Justiça passou a integrar e participar das reuniões da Comissão Gestora do Siconv, sistema de gestão dos convênios, termos de parceria e contratos de repasse do governo federal.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip

O amadurecimento das discussões sobre a qualificação das organizações como Oscip – assim como a gestão do modelo e as avaliações existentes – coloca questões a serem tratadas no arcabouço da agenda.

Entre as propostas, destaca-se a revisão da ênfase em requisitos burocrático-formais na regulamentação das Oscips. Embora a lei não exija comprovação de efetivo exercício ou de especialização, tornando possível a qualificação de entidades “de gaveta”, que só existem no papel, as demandas de transparência, prestação de contas e regras de conflitos de interesses sempre colocaram as Oscips em patamares de governança superiores às OSCs não qualificadas que, mesmo assim, acessavam recursos públicos com pouco tempo de existência.

Outra questão importante para ser revista refere-se às regras de cancelamento da qualificação de Oscips, uma vez que os critérios legais são o erro ou fraude (art. 8º da Lei nº 9.790/1999), e a iniciativa não pode ser de ofício do Ministério da Justiça. Tal situação é contraditória, já que quem tem por dever de conceder a qualificação fica

146 De acordo com o Ministério da Justiça, “O Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública (CNEs) é um sistema eletrônico que tem como principal objetivo facilitar a comunicação entre Estado, entidades e sociedade, à medida que desburocratiza, padroniza e dá transparência aos processos referentes às qualificações federais. A criação e o desenvolvimento do CNEs/MJ permite ao Estado estabelecer um novo modelo de controle: um controle que otimiza a capacidade de fiscalização já instalada (sem, portanto, gastar mais recursos) por meio da redistribuição racional de competências e tarefas, que tem por alvo precípua o próprio Estado e não as entidades que com ele se relacionam. O CNEs/MJ potencializa a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas”. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

impedido de proceder à cassação nos casos previstos em lei.

Em fevereiro de 2014, o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (DEJUS/SNJ/MJ) enviou subsídios de um anteprojeto de lei para a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça para que fosse avaliada a pertinência de apresentação dos temas diante dos projetos em tramitação no Congresso Nacional.

Entre os temas, havia a inserção de prazo prévio para as organizações se qualificarem como Oscip, tendo sido essa mudança aprovada na Lei nº 13.019/2014, que passou a exigir três anos de existência para as entidades. Além disso, outros temas como a autorização expressa para que professores universitários e outros servidores públicos possam fazer parte da diretoria da organização e a carência de dois anos de sua perda para nova qualificação, impedindo que novo pedido seja feito no dia seguinte à desqualificação. Por ser ato vinculado, o Ministério da Justiça só pode atuar a partir dos ditames legais. Os aperfeiçoamentos são necessários para que a qualificação tenha mais credibilidade e eficácia.

Utilidade Pública Federal

A proposta de extinção do título de Utilidade Pública Federal foi recomendada pelo Grupo de Trabalho de Entidades Sociais (GT-ES)¹⁴⁷ de 2011. O GT-ES avaliou que a concessão é apenas uma honraria simbólica e discricionária, sendo seus critérios subjetivos, e os conceitos imprecisos e de difícil aferição¹⁴⁸ (exemplo: “serviço desinteressado à coletividade”; “moralidade comprovada”).

Além disso, atualmente não proporciona mais o benefício efetivo, uma vez que, com a edição da Lei da Certificação, em 2009, o título deixou de ser requisito para o gozo de isenções previdenciárias, como anteriormente (Lei nº 8.212/1991).

Entende-se assim que a concessão de título honorífico e discricionário “não se coaduna com os princípios republicanos e com os valores da participação ampliada que hoje prevalecem”¹⁴⁹. Ressalta-se, nesse sentido, que a titulação foi criada em 1935, em um período no qual as relações entre Estado e sociedade se estabeleciam de forma distinta da atual, já que hoje se pretende reafirmar princípios como a autonomia, liberdade de expressão, de livre associação e o fortalecimento da sociedade civil organizada.

147 O GT-ES teve como finalidade analisar as ações do Ministério da Justiça relativas aos processos e fluxos de qualificação e de titulação das entidades sociais, e também a legislação atual atinente ao tema e propor, se necessário, alterações legislativas, além de desenhar mecanismos para aprimorar o sistema de controle e supervisão. No GT-ES estiveram representados a Secretaria Nacional de Justiça, o Gabinete do Ministro, a Secretaria de Assuntos Legislativos, a Secretaria Executiva, a Assessoria Especial de Controle Interno, a Consultoria Jurídica e o Programa de Transparência. Foram convidados para contribuir com os debates José Eduardo Elias Romão (CGU), Ronan de Oliveira (RFB), Eugênio Aragão (MPF), Valéria Salgado (MPOG), Elisabete Ferrarezi (Enap), José Eduardo Sabo Paes (MPDFT e UCB), Laís de Figueiredo Lopes (OAB), Pedro Paulo Martoni Branco (Instituto Via Pública), Helda Oliveira (Abong) e Cristina Gross Villanova (Senasp/MJ). O relatório final foi apresentado ao ministro da Justiça e também ao Grupo de Trabalho Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, instituído na Presidência da República, e apontou discussões e conclusões acerca de aprimoramentos e mudanças nos mecanismos de controle e fiscalização, revisão de normativas vigentes e a ampliação do controle social sobre o Estado e as entidades sociais.

148 Este tema também é objeto de discussão no âmbito do substitutivo do Projeto de Lei nº 4643/2012.

149 Relatório do substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.643/2012.

Após um estudo detalhado de benefícios acessórios vinculados ao título, passou a tramitar no governo federal a minuta de um projeto de lei sobre o tema, notadamente entre os ministérios da Justiça e da Fazenda, com o apoio da Secretaria-Geral, para resolver a questão do incentivo fiscal incidente.

Isso porque, entre os benefícios atrelados, está a previsão da dedutibilidade das doações até o limite de 2% do lucro operacional da pessoa jurídica. Além desses, o título de UPF passou a permitir que a entidade titulada tivesse outros benefícios, como recebimento de doações de bens apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; possibilidade de realizar sorteios ou rifas filantrópicas mediante autorização; possibilidade de operar linha gratuita 0800 por autorização da Anatel, além de outros benefícios concedidos no âmbito de estados e municípios.

Durante o período de 1991 até o advento da Lei nº 12.101/2009, a Declaração de Utilidade Pública era também requisito para a obtenção do Cebas, razão pela qual se atribuía a ela a isenção da cota patronal, o que não mais procede.

Após sub-rogar os demais benefícios para organizações que cumpram critérios mínimos de transparência, poder-se-á encaminhar a revogação do título. Espera-se aliviar as organizações dessa burocracia adicional e também o Estado, hoje obrigado a fiscalizar cerca de 12 mil entidades para as quais não há política orientadora definida.

Ademais, a mesma revogação deverá ser assumida também pelos estados e municípios, desburocratizando a existência das organizações. Muitas vezes a declaração de utilidade pública é exigida para parcerias locais, sendo que o processo de concessão passa por assembleias legislativas ou câmaras de vereadores, requerendo das organizações pedidos a parlamentares.

Organizações estrangeiras

A atuação do Grupo de Trabalho coordenado pelo Ministério da Justiça identificou a necessidade de regular a autorização das organizações estrangeiras de direito privado sem fins lucrativos, novamente em razão da carência de legislação específica. Para tanto, foi elaborada minuta

que tramita internamente no governo, após ter recebido as contribuições da Câmara de Arbitragem e do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Advocacia-Geral da União.

O tema das organizações estrangeiras também foi objeto de discussão durante o I Diálogo Intersetorial sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que teve um de seus grupos discutindo e propondo soluções para o tema da cooperação internacional¹⁵⁰.

Foram feitos processos de diálogo com o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (DEJUS/SNJ/MJ), em parceria com a Secretaria de Assuntos Legislativos, visando aprimorar a dimensão normativa e de conhecimento dos títulos concedidos pelo MJ às organizações.

Vale registrar que essa colaboração se somou a processos de aperfeiçoamento já iniciados e implicaram em importantes ações, também no eixo da certificação – no sentido de contribuir para a melhoria dos sistemas a que se submetem as organizações da sociedade civil, de modo a torná-los mais transparentes, adequados e aptos para o exercício do controle social.

O próprio Cadastro Nacional de Entidades Sociais é fruto desses esforços. Sua criação, em 2007, surgiu da necessidade de reorganizar e simplificar os processos de requerimento de qualificações e títulos outorgados pelo Ministério da Justiça, bem como das prestações de contas de entidades já qualificadas ou tituladas.

Desde então, seu aperfeiçoamento é constante, contribuindo para a otimização dos prazos de análise e concessão do certificado de regularidade junto ao CNEs.

Entre as propostas de melhorias no processo de certificação das OSCs está também a autorregulação, movimento de articulação da

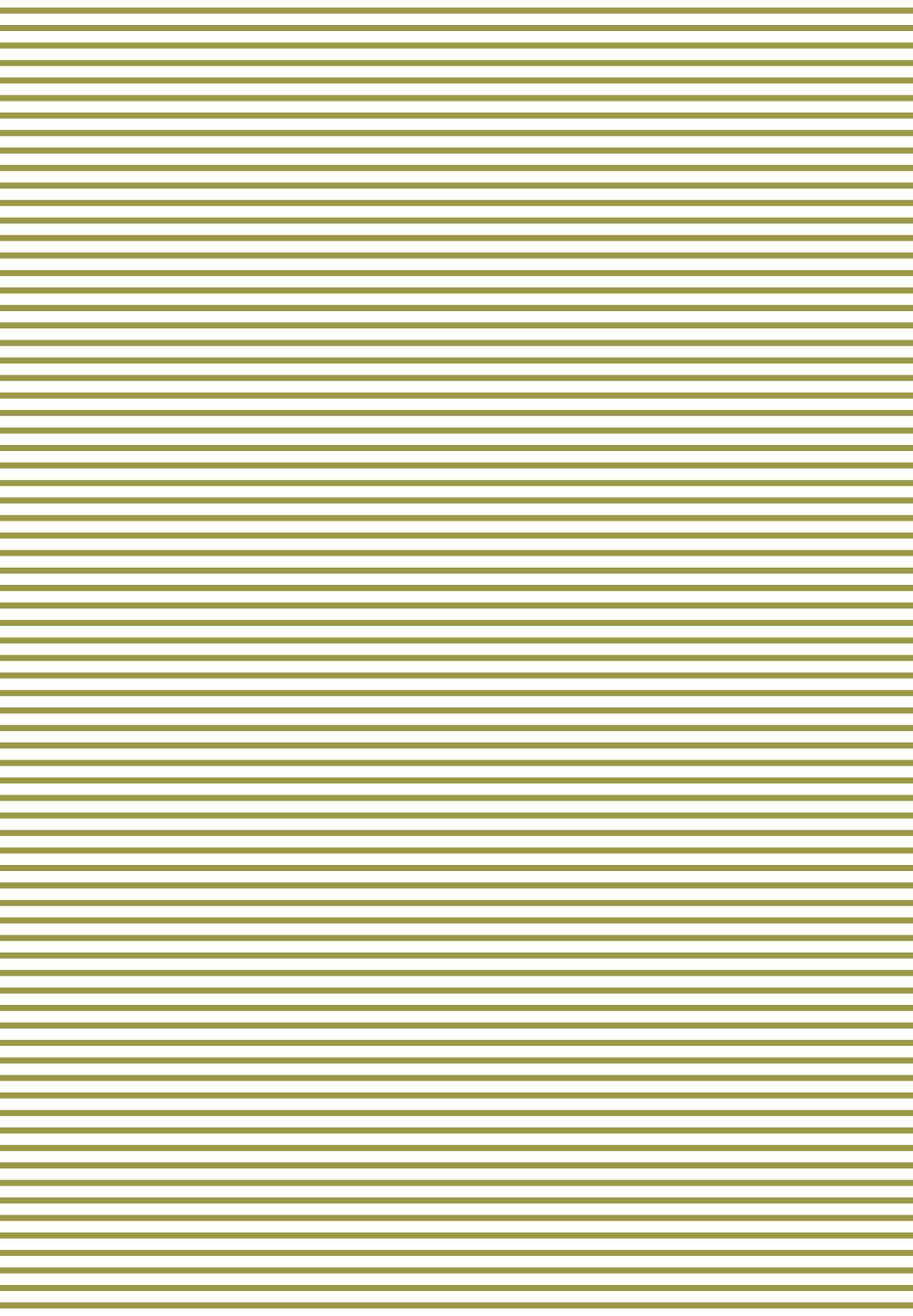
150 Foram cinco as medidas sugeridas no evento para melhoria do cenário referente à cooperação internacional: (a) reformar a Lei 12.101/2009, que exige, para a fruição da isenção do pagamento das contribuições à seguridade social, a aplicação das rendas, recursos e eventual superávit da entidade integralmente em território nacional; (b) emitir ato declaratório da Receita Federal do Brasil pela manutenção da isenção da Lei nº 9.532/97 sempre que ocorram atividades internacionais (inclusive remessas) consonantes com os objetivos sociais das organizações; (c) clarificar hipóteses de tributação sobre remessas para o exterior; (d) criar fundo especial para a cooperação internacional; (e) contemplar a participação de entidades da sociedade civil em futura legislação sobre cooperação Sul-Sul.



própria sociedade civil que pode criar formas de reconhecimento autônomo, como o cumprimento de uma série de princípios e regras de transparência comuns que diferenciassse as organizações que se dedicam aos objetivos do interesse público e da defesa de direitos e estão estruturadas com base neles. Esse movimento de cidadania ativa pode ser encabeçado por meio das redes de organizações já existentes – tais como a Associação Brasileira de Ongs (Abong) ou o Grupo de Institutos e Fundações Empresariais (GIFE) – ampliando os critérios de associação que já exigem das OSCs para possível associação à rede.

Experiências internacionais nesse sentido já vêm sendo levadas a cabo, tal como o Conselho das Filipinas para Certificação de ONGs, nas Filipinas. Esse órgão foi criado pelas seis maiores redes de OSCs, que se reuniram e constituíram essa nova organização. Nesse caso, as doações feitas a organizações certificadas pelo Conselho podem ser deduzidas e são isentas de tributação, conforme memorando de entendimento firmado com a Receita filipina¹⁵¹.

151 PANNUNZIO, E. Autonomia ou anomia da sociedade civil? In: *Brasil Post*, abr. 2014. Disponível em: <www.brasilpost.com.br/eduardo-pannunzio/autonomia-ou-anomia-da-sociedade-civil_b_5135624.html>. Acesso em: 15 nov. 2014.



7. PANORAMA DAS PESQUISAS RECENTES SOBRE O TEMA

NOS ÚLTIMOS ANOS, UMA SÉRIE DE PESQUISAS TROUXE INFORMAÇÕES

e análises relevantes sobre o universo das OSCs no Brasil¹⁵² e suas relações de parceria com o Estado, que orientaram o processo de construção do novo Marco Regulatório das OSCs.

A Secretaria-Geral da Presidência da República esteve envolvida em algumas das principais iniciativas. Seu primeiro grande esforço foi trabalhar junto aos organizadores da pesquisa Fundações Privadas e Associação Sem Fins Lucrativos (Fasfil) para a sua atualização. A Fasfil é a referência na área por traçar uma evolução do perfil das OSCs no Brasil, com informações sobre área de atuação, tempo de existência, localização geográfica, mão de obra empregada, entre outros aspectos da institucionalidade das organizações.

Realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), e tendo contado com a colaboração estreita da Secretaria-Geral da Presidência da República na sua última edição, a pesquisa tem como principal fonte o Cadastro Central de Empresas (Cempre) do IBGE – que compreende dados consolidados de todas as pessoas jurídicas existentes no país. No cadastro são identificadas as instituições cujos códigos estão circunscritos na categoria de entidades privadas sem fins lucrativos¹⁵³. O Cempre é atualizado anualmente com informações de pesquisas realizadas pelo IBGE, e também a partir da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), ambos registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego. A Fasfil foi publicada pela primeira vez em 2004 (contendo dados de 2002) e atualizada em 2008 (com dados de 2005). Sua última edição foi lançada em dezembro de 2012, com dados referentes a 2010.

152 Não se trata aqui de um levantamento exaustivo, mas de um resumo da produção recente sobre o tema em termos de pesquisa e suas conexões com a agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. A literatura sobre o tema também pode ser consultada na lista de referências bibliográficas ao final desta publicação.

153 As entidades privadas sem fins lucrativos estão registradas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Outra importante iniciativa da Secretaria-Geral foi contar com o apoio do grupo interdisciplinar da Fundação Getúlio Vargas para a realização da Pesquisa sobre *Organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal*¹⁵⁴, em 2013. A pesquisa promoveu análises quantitativas e qualitativas das parcerias entre OSCs e o governo federal registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), no período de 2008 a 2012. Aliou esses dados àqueles coletados por meio de outras 22 bases de dados provenientes de catorze ministérios e um órgão da administração indireta.

Ao mobilizar e integrar um grande número de bases de dados de diversos órgãos do governo federal, a pesquisa configurou movimento inédito na administração pública. Seus resultados, em parte utilizados nessa publicação, estão organizados em um Mapa das Organizações da Sociedade Civil – plataforma eletrônica contendo os dados coletados dessas bases – a fim de dar publicidade e transparência às informações encontradas, auxiliando tanto gestores públicos como organizações¹⁵⁵.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) tem sido um dos principais atores no campo das pesquisas relacionadas às OSCs. Em 2012, publicou o texto *Transferências federais e entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)*¹⁵⁶, da série Texto para Discussão, que analisa as transferências de recursos da União para entidades sem fins lucrativos feitas entre 1999 e 2010. A pesquisa – uma referência no tema – avaliou as variações no volume de recursos transferidos pela União; a proporção das transferências para OSCs diante das demais transferências da União; as transferências para OSCs realizadas por estados e municípios; as principais áreas de políticas públicas receptoras de recursos; e o nível de concentração dos recursos transferidos, por organização.

154 FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal*. Brasília/Rio de Janeiro: FGV Projetos/Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

155 A ideia de construção da plataforma surgiu no âmbito da sociedade civil e foi amplamente discutida durante o *II Diálogo Intersetorial das Organizações da Sociedade Civil: Indicadores e Construção do Portal das Organizações da Sociedade Civil*.

156 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)*. Texto para Discussão nº 1778, 2012.

No mesmo ano, o Ipea publicou *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal*¹⁵⁷, apresentando um mapeamento analítico das formas de interlocução e contato entre Estado e sociedade nos programas do governo federal. Para isso, recuperou a noção de “interfaces socioestatais” para abarcar um conjunto amplo de interações Estado-sociedade, que vão desde a participação social em fóruns coletivos e deliberativos (como os conselhos e conferências nacionais) às formas mais restritas e individualizadas de relacionamento, como ouvidorias, serviços de atendimento ao cidadão etc. A partir da sistematização e análise de dados oriundos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), levantou informações sobre as interfaces existentes em todos os programas do governo federal, de 2002 a 2010.

O estudo *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)*¹⁵⁸, de 2013, apresentou as características dos convênios e OSCs que receberam recursos para políticas financiadas pelo governo federal, de 2003 a 2011. Feita com base em classificação própria sobre tipos e objetivos dos convênios e com cruzamento desta com os dados da Fasfil/IBGE e outras bases de dados governamentais, a pesquisa apresenta a evolução dos gastos com convênios, bem como sua distribuição de acordo com objetivos, ministérios e tipos de entidade.

Ainda em 2013, o Ipea publicou *Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções*¹⁵⁹. O texto discute os resultados da pesquisa realizada pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdades da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Nied/UFRJ) sobre percepções de dirigentes de OSCs no que tange às relações entre Estado, mercado e sociedade civil no Brasil. O principal objetivo da

157 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal*. Texto para Discussão n° 1.707, 2012.

158 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)*. Texto para Discussão n° 1.896, 2013.

159 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções*. Texto para Discussão n° 1.820, 2013.

análise foi identificar regularidades de discurso que permeiam os diferentes perfis de OSCs contempladas na pesquisa.

Em 2014, o Ipea publicou *A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista dos gestores federais*¹⁶⁰, estudo que apresentou a percepção de gestores da alta burocracia federal quanto à decisão de implementar políticas públicas por meio da cooperação com OSCs.

Outro espaço de reflexão e produção de conhecimento sobre a agenda foi a série *Pensando o Direito*¹⁶¹, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), em cooperação com o Ipea e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O primeiro volume relacionado ao tema, *Estado democrático de direito e terceiro setor*¹⁶², publicado em 2009, dedicou-se a estudar a legislação do terceiro setor no Brasil, comparando-a com a de outros países, sobretudo europeus. A análise considerou a previsão normativa, as características, o alcance e os limites do direito de associação e outras formas jurídicas admitidas, títulos e certificações estatais, fiscalização e controle estatal, bem como as parcerias entre Estado e OSCs. Seu objetivo foi propor soluções para o aperfeiçoamento da legislação brasileira vigente, tendo como resultado uma minuta de anteprojeto de lei que instituiu o Estatuto do Terceiro Setor.

O segundo volume, *Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil*¹⁶³, realizado em parceria com o Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Neats/PUC-SP), foi publicado em 2012. A pesquisa é uma análise detalhada do sistema de convênios no âmbito federal, voltada a identificar o histórico dos processos que permearam o seu desenvolvimento.

160 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista dos gestores federais*. Texto para Discussão nº 1.949, 2014.

161 Todos os parceiros responsáveis pelo desenvolvimento dos estudos na série *Pensando o Direito* foram selecionados em editais públicos.

162 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, INSTITUTO PRO BONO. *Estado democrático de direito e terceiro setor* (Pensando o Direito v. 16). Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), 2009.

163 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS DO TERCEIRO SETOR DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (Neats/PUC-SP). Op. cit.

O terceiro volume da série, realizado em parceria com o Centro Jurídico de Pesquisa Aplicada da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (CJPA/FGV), trata da *Tributação e organizações da sociedade civil: condições de possibilidade para um Simples Social*¹⁶⁴. O estudo aborda a proposta de racionalização tributária e administrativa para as organizações da sociedade civil.

Em 2009, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) publicou *Perspectivas para o marco legal do terceiro setor*¹⁶⁵, que traz um panorama e uma análise crítica da legislação vigente sobre OSCs, títulos e tributação, apresentando propostas de aperfeiçoamento.

A Associação Brasileira de ONGs (Abong) publicou, em 2010, *Sustentabilidade das ONGs no Brasil – acesso a recursos privados*¹⁶⁶, estudo que apresenta o perfil de suas associadas e um balanço sobre o acesso delas aos fundos privados nacionais. A pesquisa procura incidir na discussão sobre sustentabilidade econômica, mostrando os êxitos, desafios e possibilidades das relações de parceria com o setor empresarial.

No mesmo ano, a organização lançou a publicação *Abong: panorama das associadas*¹⁶⁷, resultado de pesquisa junto ao seu corpo associativo. Ainda que a amostra e o perfil das instituições pesquisadas sejam restritos (250 associadas, em grande parte voltadas ao tema da defesa de direitos), a pesquisa apresenta uma série histórica de dados (2000, 2003 e 2007) e analisa temas e informações inéditas – tais como áreas e públicos envolvidos na atuação, localização das ações no território, empregos gerados, orçamento, fontes e estratégias de financiamento –, razão pela qual é uma das referências na área.

164 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, CENTRO JURÍDICO DE PESQUISA APLICADA DA FACULDADE DE DIREITO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (CJPA/FGV). *Tributação e organizações da sociedade civil: condições de possibilidade para um Simples Social*, 2014 (no prelo).

165 GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS (GIFE). *Perspectivas para o marco legal do terceiro setor*. São Paulo, 2009.

166 ABONG. *Sustentabilidade das ONGs no Brasil – acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro: Abong, 2010.

167 GOUVEIA, T. e DANILIAUSKAS, M. *Abong: panorama das associadas*. São Paulo: Abong, 2010.

Em 2012, a Abong publicou o *Estudo sobre o acesso das organizações de defesa de direitos e bens comuns aos Fundos Públicos Federais*¹⁶⁸, que procurou mostrar o contexto das relações entre organizações da sociedade civil e Estado diante da ausência de marco regulatório específico e do processo de institucionalização dessas relações. A pesquisa detalha recursos federais disponíveis e analisa a estrutura do Plano Plurianual referente ao período 2012/2015.

Em 2014, por meio do Observatório da Sociedade Civil¹⁶⁹, a Abong publicou *O dinheiro das ONGs – Como as Organizações da Sociedade Civil sustentam suas atividades – e por que isso é fundamental para o Brasil*. A publicação mostrou os diferentes modelos de financiamento das OSCs, tendo como objetivo desmistificar o senso comum de que os repasses de recursos públicos são sua única fonte de financiamento. Debateu ainda a redução dos recursos internacionais, a possibilidade de prestação de serviços, a descentralização das políticas públicas, a relação entre OSCs e Estado, o financiamento via empresas privadas, a doação individual e a busca por novos caminhos e alternativas.

A cartilha *PL nº 7.168/2014: construindo uma sociedade civil autônoma e transparente*¹⁷⁰, organizada pelo Comitê Facilitador por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil da Plataforma da Sociedade Civil, em parceria com a Abong e apoio do Instituto C&A, foi lançada em 2014. Ela teve como objetivo sensibilizar a respeito da necessidade de um novo marco regulatório e expor detalhadamente as principais propostas do então PL nº 7.168/2014. Também constituiu importante material de mobilização e capacitação a cartilha *Marco regulatório das relações entre Estado e sociedade civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil*¹⁷¹

168 ABONG. *Estudo sobre o acesso das organizações de defesa de direitos e bens comuns aos Fundos Públicos Federais*. Rio de Janeiro: Abong, 2012.

169 O Observatório da Sociedade Civil é um projeto da Abong, criado para dar visibilidade ao trabalho das OSCs, ampliando a transparência e qualificando o debate social a respeito do tema, com especial atenção à mídia.

170 PLATAFORMA DA SOCIEDADE CIVIL. *PL nº 7.168/2014: construindo uma sociedade civil autônoma e transparente*. São Paulo, 2014.

171 CÁRITAS BRASILEIRA. *Marco regulatório das relações entre Estado e sociedade civil: contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil*. Brasília, s/d.

organizada pela Cáritas Brasileira e amplamente divulgada em meio impresso e digital.

Em 2012, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) publicou a pesquisa *Presente e futuro: tendências na cooperação internacional brasileira e o papel das agências ecumênicas*¹⁷², na qual apresenta o contexto econômico mundial e o papel de destaque dos países emergentes (especialmente o Brasil), bem como as transformações pelas quais a cooperação internacional vem passando nos últimos anos.

Divulgada pela primeira vez em 2013, a pesquisa *TIC – Organizações sem fins lucrativos*¹⁷³, realizada pelo Centro de Estudos sobre Tecnologias de Informação e Comunicação (Cetic) sob auspícios da Unesco, ouviu cerca de 3,5 mil organizações em todo o país, incluindo OSCs, sindicatos, igrejas, universidades filantrópicas e outras, para estudar seus hábitos e usos de tecnologias da informação. Ainda que não tenha sido o foco da pesquisa, apresenta dados importantes sobre formas de financiamento das OSCs e outras fontes de recursos dessas organizações.

A Fundação Grupo Esquel Brasil apresentou, em 2014, a publicação *Estimativas preliminares do PIB das OSCs brasileiras – Documento para discussão*¹⁷⁴, primeiro volume de uma série de estudos econômicos e financeiros realizados com o objetivo de fortalecer as OSCs e subsidiar as propostas de formulação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

No mesmo ano, a Agência de Notícias do Direito da Infância (Andi) publicou *Análise de Cobertura: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil*¹⁷⁵, que estudou as tendências do noticiário brasileiro sobre as OSCs por meio de análise de conteúdo de quarenta jornais de todo o país entre janeiro de 2007 e dezembro de 2012.

172 INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *Presente e futuro: tendências na cooperação internacional brasileira e o papel das agências ecumênicas*, 2012.

173 CENTRO DE ESTUDOS SOBRE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (CETIC). *TIC – Organizações sem fins lucrativos*, 2013.

174 FUNDAÇÃO ESQUEL. *Estimativas preliminares do PIB das OSCs brasileiras – Documento para discussão*. Brasília, 2014.

175 AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO DIREITO DA INFÂNCIA (ANDI). *Análise de Cobertura: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil*. Brasília: Andi/Fundación Avina/ Interage, 2014 (no prelo).

Em 2013 foi lançada a pesquisa *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*¹⁷⁶, realizada pela Articulação D3 (Diálogos, Direitos e Democracia) e pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG – EAESP/FGV). O estudo buscou entender “as tendências com relação às transferências de recursos do governo federal às OSCs, os principais mecanismos de financiamento utilizados e suas limitações, bem como a identificação de fluxos de financiamento específicos para a realização de atividades relacionadas com a defesa de direitos”.

A Articulação D3 em parceria com o Instituto Reos, também foi uma das convocadoras da iniciativa *Cenários da sociedade civil organizada no Brasil em 2023* para tentar descrever como o Brasil e as organizações da sociedade civil estarão no ano de 2023. A construção do projeto e consequente relatório¹⁷⁷ foram feitos por uma equipe de brasileiros dos mais diversos setores: organizações da sociedade civil, movimentos sociais, governo, iniciativa privada e universidades, entre os quais a Secretaria-Geral da Presidência. Tais atores são líderes em seus setores e estão envolvidos com a defesa de diferentes causas: pessoas com deficiência; mulheres; população negra; indígenas; quebradeiras de coco-babaçu; atingidos por barragens; agricultores familiares; educação; direitos humanos em geral; democratização da comunicação, entre outras. Além disso, o grupo foi formado por representantes de todas as regiões do país.

Finalmente, a parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria-Geral da Presidência da República no Projeto de Cooperação Técnica Internacional *Desenvolvimento de metodologias de articulação e gestão de políticas públicas para a promoção da democracia participativa* constituiu uma enorme frente de trabalho na produção de conhecimento sobre a agenda do MROSC.

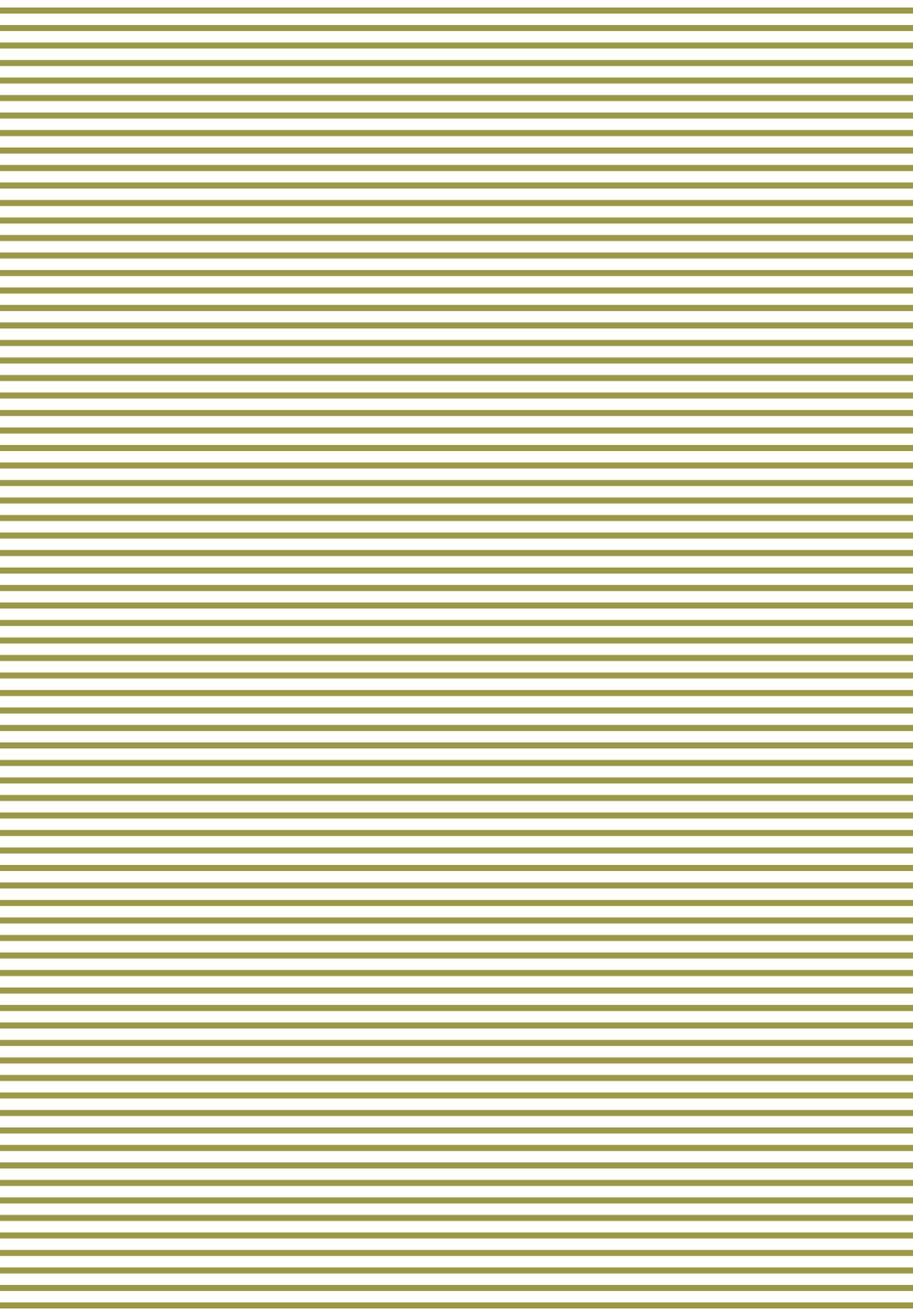
176 CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO DA EAESP ARTICULAÇÃO D3 (DIÁLOGOS, DIREITOS E DEMOCRACIA) E FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. São Paulo, 2013.

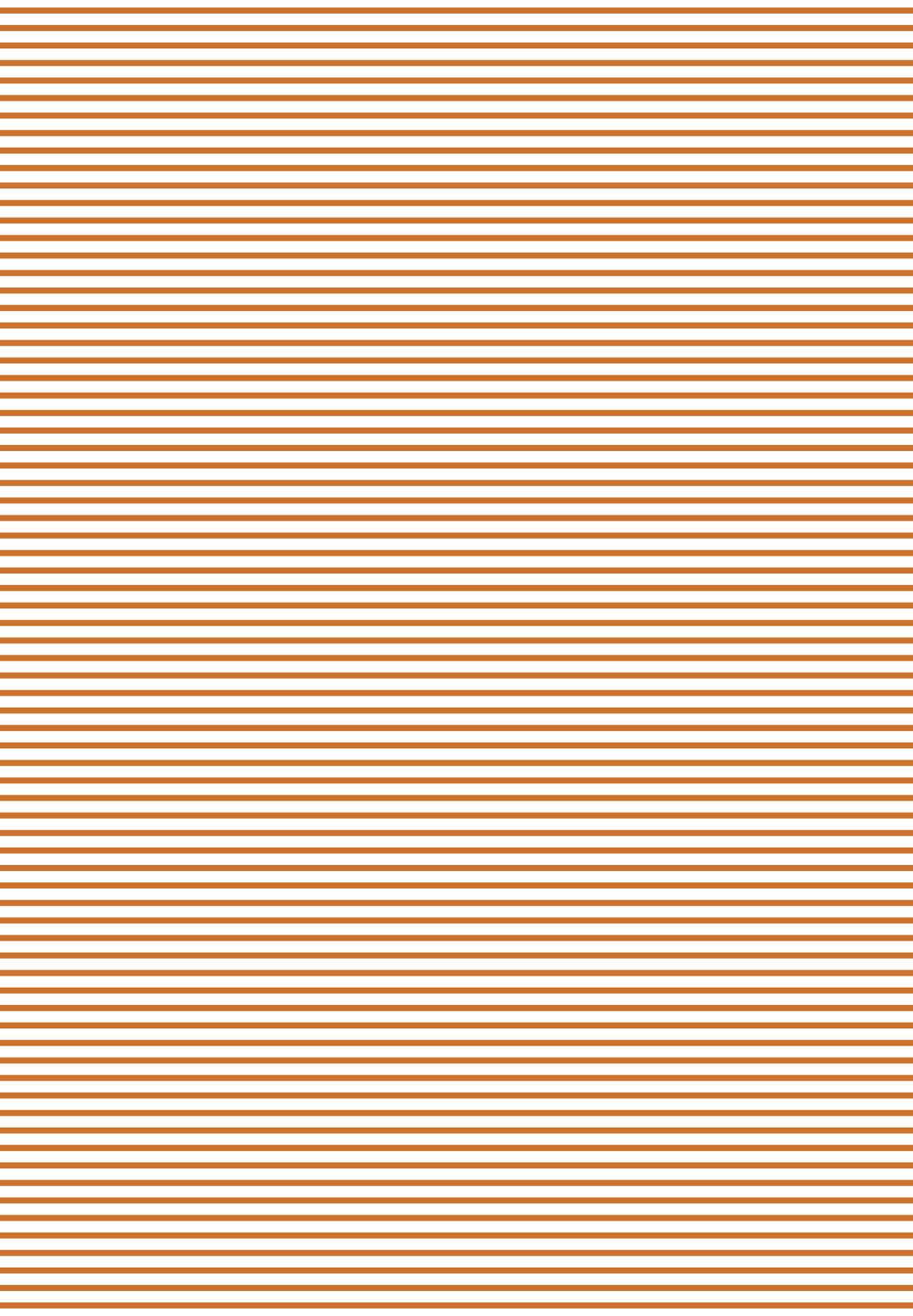
177 INSTITUTO REOS E ARTICULAÇÃO D3 (DIÁLOGOS, DIREITOS E DEMOCRACIA). *Cenários da sociedade civil organizada no Brasil em 2023*. Disponível em: <<http://sociedadecivil2023.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2014.



Por meio do projeto foi possível selecionar consultorias para desenvolver trabalhos voltados a: (I) produzir estudo analítico sobre mecanismos estruturantes de financiamento público e privado das OSCs; (II) produzir programas, conteúdos, ementas e proposta de formato para curso sobre processos de contratualização entre OSCs e Estado, financiamento e certificação de OSCs, a ser oferecido para gestores governamentais e das OSCs; (III) desenvolver sistematização, análise e propostas de melhoria para a legislação e procedimentos estaduais e municipais relacionados aos temas da contratualização e da sustentabilidade das OSCs; (IV) desenvolver estudos e estratégias referentes à estrutura, modelo de gestão, fluxos e prazos de lócus institucional para atuar, de forma articulada aos órgãos públicos, com os temas e projetos referentes à agenda do MROSC, bem como acompanhar a implantação do Observatório das Organizações da Sociedade Civil, considerando a participação de diversos atores, entre acadêmicos, gestores das organizações e servidores públicos; (V) sistematizar propostas de estratégia para implementação de curto, médio e longo prazo, a partir, entre outras referências, das conclusões do II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; (VI) fazer mapeamento e sistematização das instituições, redes de pesquisa e observatórios, bem como suas respectivas agendas e pesquisas em relação a temas ligados a parcerias, sustentabilidade e certificação de OSCs; (VII) elaborar e sistematizar boas práticas relacionadas ao planejamento, seleção, execução, avaliação e monitoramento, e prestação de contas das parcerias entre órgãos do governo federal e OSCs para contribuir no II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e posteriores desdobramentos; (VIII) sistematizar registros de eventos estratégicos coordenados pela Secretaria-Geral da Presidência da República, pesquisas e conteúdos em formato de publicação impressa sobre a agenda do Marco Regulatório das OSCs; (IX) definir estratégias de memória audiovisual, de comunicação colaborativa e mobilização social do II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; (X) organizar concurso de projetos e/ou aplicativos de tecnologia em maratona *hacker* utilizando bases de dados públicas sobre as organizações da sociedade civil – Hackathon *de dados sobre OSCs* – durante o II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

A apresentação do presente panorama da produção de pesquisa recente sobre o MROSC mostra um nítido progresso em relação aos dados utilizados, aos temas abordados e às metodologias adotadas. Revela também o empenho de diversos atores governamentais de preencher as lacunas de conhecimento a respeito dessa agenda. Além dos resultados obtidos pelas pesquisas – que foram utilizados ao longo desta publicação –, tais estudos contribuem para consolidar um campo de conhecimento sobre as organizações da sociedade civil e sua relação com o governo federal.





**8.
LINHA DO TEMPO
SOBRE AS RELAÇÕES
ENTRE O ESTADO E AS
ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL**

Lei nº 91/1935 (Lei da Declaração de Utilidade Pública Federal).

Prevê a possibilidade de o Estado outorgar declaração de Utilidade Pública Federal às entidades que sirvam desinteressadamente à comunidade.

1935

1959

1962

1967

1977

1985

1986

Lei nº 3.577/1959.

Cria isenção da taxa de contribuição de previdência aos institutos e caixas de aposentadoria e pensões para entidades de fins filantrópicos.

Decreto-Lei nº 200/1967 (Reforma Administrativa).

Introduz o convênio como instrumento voltado para a cooperação entre a União e entes federados, apenas para viabilizar a Política Nacional de Saúde, quando realizada por entidades públicas e privadas.

Decreto nº 1.117/1962.

Regulamenta a Lei nº 3.577/1959, que institui competência para a certificação ao CNSS, trazendo como requisitos o registro no CNSS, a não remuneração de dirigentes, sócios ou irmãos, e a destinação da totalidade das rendas apuradas ao atendimento gratuito das suas finalidades.

Decreto nº 93.872/1986.

Permite que o convênio seja utilizado na relação público-privada, quando destinada a serviços de interesse público. Posteriormente, foi revogado pelo Decreto nº 6.170/2007.

Fim da ditadura e início da reabertura democrática

Decreto-Lei nº 1.572/1977.

Revoga a Lei nº 3.577/1959 e reconhece o direito adquirido das entidades que fossem declaradas Utilidade Pública Federal, e portadoras do CEFF, com prazo de validade indeterminado, e que estivessem usufruindo da isenção.

Constituição Federal.

Amplia o sistema de garantia de direitos e proteção social, por meio de políticas estruturadas. Prevê a prestação direta dos serviços a partir da descentralização (estados e municípios) e da parceria entre poder público e organizações da sociedade civil. Inaugura-se uma nova era de relação com o Estado.

Lei nº 8.212/1991.

Vincula a isenção das contribuições previdenciárias, entre outros requisitos, a que a entidade seja portadora do Certificado e do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, renovado a cada três anos. A isenção teria que ser requerida ao INSS (posteriormente à Receita Federal).

Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos).

Institui normas de licitações e contratos da administração pública direta e indireta para a contratação de terceiros. Traz um artigo sobre convênios (art. 116) e diz que se aplica a Lei de Licitações no que couber.

Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS).

Estabelece a Política Pública de Assistência Social como dever do Estado e direito do cidadão e define diretrizes para as ações de assistência realizadas no âmbito das OSCs.

Conselho da Comunidade Solidária.

Órgão consultivo ligado à Casa Civil para assessorar a Presidência da República, com foco no desenvolvimento social, e que também discutiu as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil.

1988

1991

1993

1994

1995

Decreto nº 752/1993.

Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos pelo CNSS, definindo requisitos tais como aplicar anualmente pelo menos 20% da receita bruta proveniente da venda de serviços e de bens não integrantes do ativo imobilizado, bem como das contribuições operacionais, em gratuidade, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições previdenciárias usufruída (entre outros).

Lei nº 8.958/1994 (Fundações de Apoio).

Criadas as Fundações de Apoio, instituições com a finalidade de apoiar projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes.

6ª Rodada de Interlocação Política.

Convocada pelo Conselho da Comunidade Solidária para debater o Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil, com foco nas questões de parcerias.

Instrução Normativa STN nº 01/1997 (Convênios).

Determina as regras gerais para operacionalização dos convênios entre parceiros públicos e privados. Norma vigente de 1997 a 2008.

Lei nº 9.532/1997.

Regulamenta as condições para gozo de imunidade e isenção de imposto de renda pelas OSCs.

Lei nº 9.790/1999 (Lei das Oscips).

Estabelece o título de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e cria o termo de parceria para contratualização com o Estado.

Decreto nº 3.100/1999.

Regulamenta a Lei das Oscips e o termo de parceria para contratualização com o Estado.

Decreto nº 3.048/1999.

Regulamenta a Lei nº 8.212/1991 e, entre outros assuntos, trata da isenção das contribuições previdenciárias, vinculando a isenção à certificação e requerimento do reconhecimento administrativo junto ao INSS (posteriormente à Receita Federal).

Relatório final da CPI das ONGs.

Destaca a diversidade de organização e atuação das OSCs e aponta a dificuldade de delimitação de conceito único que abarque tal multiplicidade. Originou seis projetos de lei, entre eles o PL nº 7/2003, que dispõe de registro, fiscalização e controle das OSCs.

Lei nº 10.637/2002.

Regulamenta o aparente conflito entre a remuneração de dirigentes prevista nas Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999 e a condição para gozo de isenção e imunidade ao imposto de renda de que trata a Lei nº 9.532/1997.

1997

1998

1999

2001

2002

2003

Lei nº 9.637/1998

(Organizações Sociais).

Institui a qualificação de organização social (OS).

Lei nº 9.608/1998

(Lei do Voluntário).

Regulamenta o serviço voluntário no Brasil.

Decreto nº 2.536/1998.

Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere a Lei nº 8.742/1993.

Instrução Normativa STN nº 03/2003.

Dispôs por algum tempo que as OSCs deveriam aplicar procedimentos análogos à Lei de Licitações quando firmarem convênios com as OSCs, alterando a Instrução Normativa STN nº 01/1997.

14ª Rodada de

Interlocação Política.

Convocada pelo Conselho da Comunidade Solidária para debater o Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil, com foco nas questões tributárias.

CPI das ONGs.

Instalada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal para apurar denúncias veiculadas na mídia acerca da atuação irregular de OSCs.



2004

Projeto de Lei nº 3.877/2004.

Substitutivo do PL nº 7/2003 aprovado no Senado e encaminhado para a Câmara dos Deputados sob o número 3.877/2004, tendo sido o processo principal no qual os projetos de lei sobre o tema eram apensados.

Seminário Marco Legal das ONGs.

Realizado debate no Congresso Nacional, promovido pela Abong e outras OSCs e redes e com a participação da então relatora do PL 3.877/2004, a deputada federal Ann Pontes (PMDB/PA), para discutir também o processo de criminalização das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais.

2005

Decreto nº 5.504/2005 (Pregão Eletrônico).

Instituiu o pregão eletrônico como forma preferencial de contratação de bens e serviços em transferências voluntárias de recursos públicos da União (convênios, instrumentos congêneres, ou consórcios públicos), inclusive para as entidades privadas sem fins lucrativos.

2006

Cadastro Nacional de Entidades Sociais do Ministério da Justiça.

Instituído o Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNEs) no Ministério da Justiça, no qual organizações qualificadas como Oscip ou declaradas de Utilidade Pública Federal passam a ter obrigação de se cadastrar e prestar contas anualmente, além de ser plataforma de transparência aberta a interessados.

2007

2ª CPI das ONGs.

Aberta nova CPI com o objetivo de analisar a liberação de recursos do governo federal para OSCs no período de 1999 até 2007. Encerra seus trabalhos em novembro de 2010 sem a aprovação de relatório final mas inspirando o PLS nº 649/2011, que foi apresentado pelo Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP).

Decreto nº 6.170/2007 (Transferências de Recursos da União).

Regulamenta convênios, contratos de repasse e termos de execução celebrados por órgãos e entidades da administração pública federal com organizações públicas e privadas sem fins lucrativos, e define o sistema de cotação prévia de preços para as compras das OSCs com recursos públicos. Institui o Siconv.

Siconv.

Em setembro, começa a operar o Siconv, sistema de informação gerencial responsável pela operacionalização de parcerias entre a União, estados, municípios e OSCs.

Portaria Interministerial nº 127/2008 (Convênios e Contratos de Repasse).

Estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse para entidades públicas e privadas sem fins lucrativos. Posteriormente alterada pela Portaria nº 507/2011.

2008

2009

2010

Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil.

Criada por grupo de organizações e movimentos da sociedade civil, que encaminhou aos candidatos à Presidência da República documento contendo reivindicações visando ao aprimoramento do ambiente institucional vigente no que tange às relações de parceria entre o Estado e as OSCs.

Decreto nº 7.237/2010 (Nova Lei da Certificação).

Regulamenta o processo de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social.

Eleições presidenciais.

A candidata Dilma Rousseff responde ao grupo de organizações e movimentos, assumindo o compromisso de, caso eleita, criar grupo de trabalho com o objetivo de elaborar proposta de legislação que atenda às demandas levantadas pela Plataforma por um Novo Marco Regulatório.

Lei nº 12.101/2009 (Nova Lei da Certificação de Entidades Beneficentes).

Dispõe sobre a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) nas áreas de educação, saúde e assistência social, e regula procedimentos de isenção de contribuições para seguridade social.

Decreto nº 7.568/2011.

Altera o Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, instituindo chamamento público obrigatório, ficha limpa, três anos de existência e experiência prévia, além de criar um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), com a finalidade de avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal que rege a parceria entre Estado e organizações da sociedade civil.

I Seminário Internacional do MROSC.

Organizado pela SG/PR e reunindo cerca de 150 especialistas nacionais e internacionais, o I Seminário do MROSC promoveu discussão sobre arcabouço legal e levantou desafios e propostas sobre o tema. A produção foi reunida em Plano de Ação com cinquenta propostas orientadoras para o GTI.

2011**Início do GTI.**

A SG/PR promove diversas reuniões envolvendo ministérios, OSCs e especialistas da área. Em 11/11/2011, o ministro Gilberto Carvalho coordena a primeira reunião do GTI com o Comitê Facilitador da Plataforma e representantes dos Ministérios, que se debruçam posteriormente no Plano de Ação produzido no Seminário Internacional.

Portaria interministerial nº 507/2011 (MPOG/CGU/MF).

Detalha diretrizes traçadas no Decreto nº 6.170/2007, sendo referência atual para operacionalização de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Decreto nº 7.592/2011.

Para avaliar a regularidade da execução dos convênios, suspende por trinta dias a transferência de recursos para as OSCs, contratos de repasse e termos de parceria.

Reuniões do GTI e Bilaterais.

Realizadas oito reuniões oficiais do GTI e quarenta encontros entre membros do GTI e representantes de ministérios executores de políticas finalísticas, que relatam o cotidiano das parcerias com OSCs e sugerem propostas para o aperfeiçoamento dessa relação.

Audiência Pública do PL nº 649/2011.

Realizada audiência pública pela Comissão Mista de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), do Senado, com a participação da SG/PR, da AGU, do TCU, da CGU e da Abong. Na ocasião, foram apresentados os resultados do GTI e discutidas as possibilidades de aperfeiçoamento do PL nº 649/2011.

ONG BRASIL.

O governo federal participou da Feira ONG BRASIL 2012 com diversas atividades em sua quarta edição, aproximando políticas, programas e gestores públicos das organizações da sociedade civil e seus projetos. A delegação, em especial, é formada pelo envolvidos com temas referentes a certificação, cadastros e sistemas utilizados pelas organizações.

2012

I Diálogo Intersetorial sobre o MROSC.

Coordenado pela SG/PR, reuniu OSCs, representantes de governo, da academia e convidados, a fim de discutir e elaborar propostas para temas relacionados a financiamento e sustentabilidade econômica de organizações da sociedade civil.

Audiência Pública do PL nº 649/2011.

Realizada nova audiência pública, na forma do Seminário Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil (PLS nº 649/2011). Após apresentação do Substitutivo na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), recebeu parecer favorável da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), na qual recebeu 37 emendas antes de ser aprovado em caráter terminativo.

II Diálogo Intersetorial sobre o MROSC.

Coordenado pela SG/PR, reuniu OSCs, representantes de governo, da academia e convidados, para a construção de matriz de indicadores e identificação de potencialidades a serem observadas pela pesquisa "Organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal", que deve apresentar seus resultados em um mapa georreferenciado das OSCs, com informações advindas de bases de dados de ministérios sobre organizações.

Lei nº 12.868/2013 (Altera Lei da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social).

Permite a remuneração de dirigentes sem perda de benefícios tributários para entidades privadas sem fins lucrativos que possuem a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas), além de alterar conceitos, mecanismos e prazos referentes à outorga do título nas áreas de educação, saúde e assistência social.

2013

Aprovação do PLS nº 649/2011 no Senado Federal.

De autoria do senador Aloysio Nunes (PSDB/SP), o PLS nº 649/2011 foi alterado por um substitutivo do senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF). A proposta incorporou subsídios do GTI, dialogou com diversos atores, recebeu emendas e foi aprovada em dezembro pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, tendo ido para a Câmara dos Deputados no início do ano seguinte e recebido o número de PL nº 7.168/2014.

Sociedade Civil 2023.

O governo federal participou da construção dos *Cenários da sociedade civil organizada no Brasil em 2023*. Convocada por aliança ampla da sociedade civil, as histórias que descrevem o que poderia acontecer no futuro a partir do olhar de hoje inspiram, desafiam e estimulam o futuro da sociedade civil organizada no Brasil.

ONG BRASIL.

O governo federal participou da Feira ONG BRASIL 2013 com diversas atividades em sua quinta edição, aproximando políticas, programas e gestores públicos das organizações da sociedade civil e seus projetos. A delegação, em especial, é formada pelo envolvidos com temas referentes a certificação, cadastros e sistemas utilizados pelas organizações.

II Seminário Internacional do MROSC.

Organizado pela SG/PR, o seminário aconteceu na Arena da Participação Social reuniu 2 mil pessoas em Brasília. Promoveu discussões sobre a agenda do MROSC nos diversos eixos: contratualização, sustentabilidade e certificação, além de painéis sobre narrativas, panorama internacional e participação social, debatendo avanços e desafios para os próximos anos.

Decreto nº 8.242/2014.

Regulamenta a Lei nº 12.101/2009, para dispor sobre o processo de Cebas e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. Fez parte dos atos normativos assinados na Arena da Participação Social.

Decreto nº 8.243/2014.

Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Fez parte dos atos normativos assinados na Arena da Participação Social.

Decreto nº 8.244/2014.

Altera o Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, tratando do tema da remuneração da equipe de trabalho pelas OSCs e do aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas. Fez parte dos atos normativos assinados na Arena da Participação Social.

Aprovação do PL nº 757/2011 – Cultura Viva em 01/07/2014.

PL aprovado no plenário da Câmara dos Deputados, que reconhece o programa Cultura Viva como política de Estado, estabelece diretrizes e regras para a sua implementação e cria o Termo de Compromisso Cultural como instrumento jurídico para parcerias realizadas entre o poder público e os pontos de cultura. É a Lei nº 13.018/2014.

Aprovação do PL nº 7.168/2014 – MROSC em 02/07/2014.

PL aprovado no plenário da Câmara dos Deputados, que estabelece novo regime jurídico para parcerias realizadas entre o poder público e as OSCs, em âmbito nacional, reconhecendo a relação de fomento e de colaboração como legítimas, garantindo segurança jurídica, fortalecimento das organizações e mais transparência no uso dos recursos públicos. É a Lei nº 13.019/2014.

2014

Sanção presidencial da Lei nº 13.019/2014.

Lei de Fomento e Colaboração que institui o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil para as relações de parceria com o Estado.

Consulta pública para regulamentação colaborativa da Lei nº 13.019/2014.

Organizada pela SG/PR, foi realizada consulta pública de 1º de setembro a 13 de outubro de 2014 para a construção do decreto de forma colaborativa. Há nove pontos da lei deixados para regulamento, além de outros aperfeiçoamentos para melhor operacionalizar os preceitos da lei.

Encontros, seminários e oficinas do MROSC sobre “O que muda com a nova Lei de Fomento e de Colaboração?”.

Foram realizadas com a presença da SG/PR para apresentação, diálogo e oitava aproximadamente oitenta atividades sobre a Lei nº 13.019/2014, que envolveram mais de 10 mil pessoas nas cinco regiões do país, promovidas por organizações da sociedade civil, prefeituras, governos de estado, conselhos de políticas públicas, tribunais de contas e universidades.

Medida Provisória nº 658/2014.

Altera o prazo de entrada em vigor e regras de transição entre o modelo de convênios para os Termos de Fomento e de Colaboração da Lei nº 13.019/2014.

Lei nº 13.043/2014 (Altera a Lei da Cebas).

Altera no artigo 93 regras referentes à outorga do título na área de educação, reconhecendo a possibilidade de investimento de 25% em outras ações correlatas.

Audiência Pública da MP nº 658/2014.

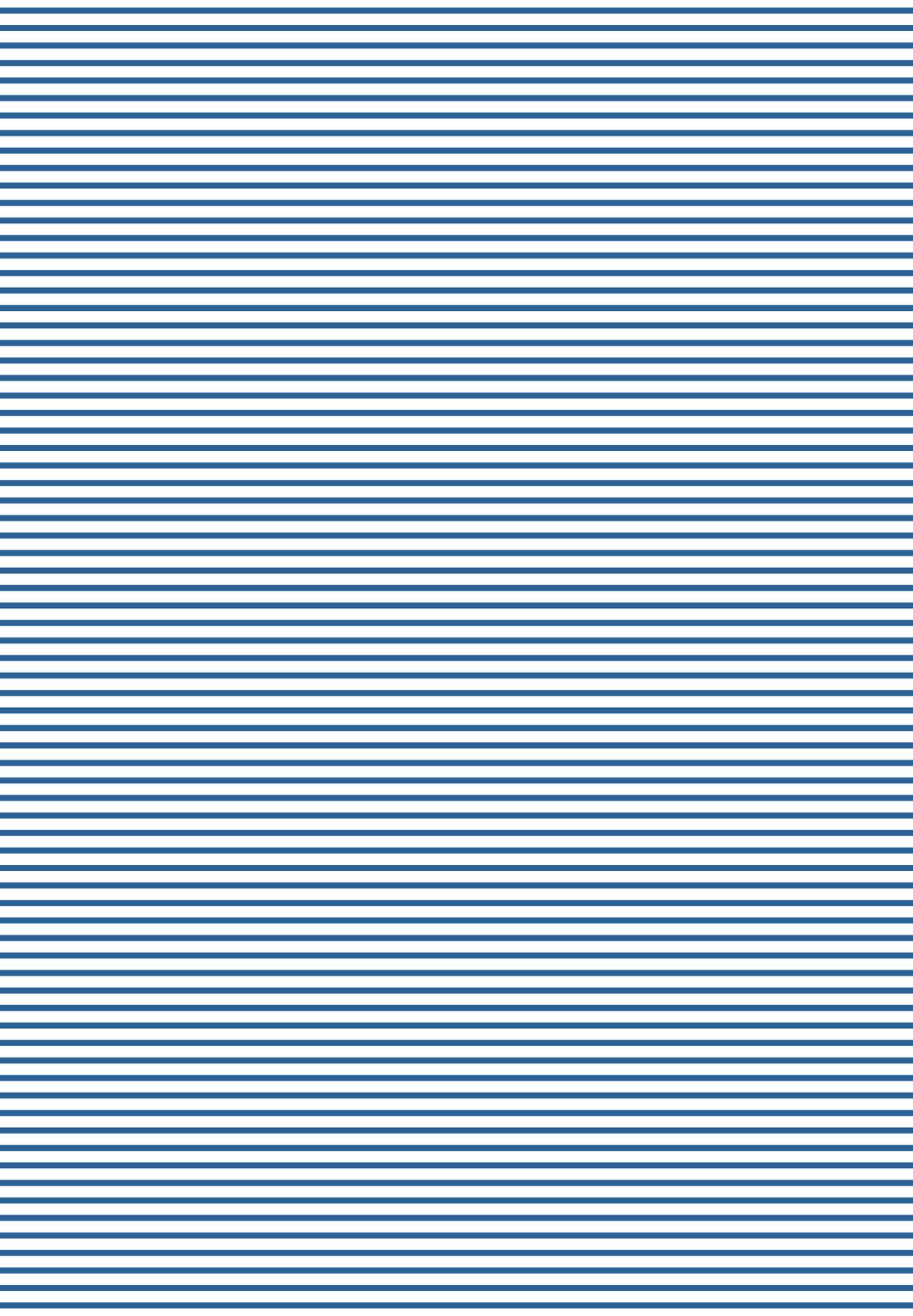
Realizada audiência pública pela Comissão Mista do Congresso com convidados externos para fazer avaliações e reflexões sobre as 59 propostas de emendas apresentadas pelos parlamentares.

Relatório da MP nº 658/2014.

Senadora Gleise Hoffman (PT/PR) apresenta seu relatório aprovado na Comissão Mista, acolhendo diversas emendas e ajustes apontados pela audiência pública.

Reunião sobre a “Agenda do MROSC: balanços e desafios”.

Reunião realizada em 19 de dezembro de 2014 pela SG/PR com OSCs, movimentos sociais, representantes de governo, da academia e convidados, para apresentação de balanço da agenda 2011-2014 e discussão dos desafios futuros na gestão 2015-2018.



**9.
A CONTINUIDADE DA
AGENDA:
UM PROCESSO
DINÂMICO EM DIREÇÃO
A UMA POLÍTICA
PÚBLICA DE FOMENTO
E COLABORAÇÃO COM
OSCs**

A AGENDA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE

Civil tem por objetivo o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional relacionado às OSCs e suas relações de parceria com o Estado.

No período de 2011 a 2014, os avanços institucionais foram expressivos. Houve a consolidação do diálogo com as organizações da sociedade civil por meio da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs, assim como em diversos espaços de debate internos e externos ao governo – fóruns nos quais a relação de parcerias entre Estado e OSCs foi trazida ao debate público prioritário.

O apoio à produção de conhecimentos, a sistematização de dados, a realização de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o universo das OSCs e o uso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) como plataforma geradora de dados e informações sobre as parcerias contribuíram para a reversão de um cenário de insegurança institucional, identificado pelo Grupo de Trabalho Interministerial dedicado à construção da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

No campo normativo, paralelamente às articulações para a construção de uma lei estruturante para as relações de parceria, houve avanços prévios: a Secretaria-Geral da Presidência da República influenciou as Leis de Diretrizes Orçamentárias e incidiu nas formulações acerca de decretos¹⁷⁸, fazendo com que algumas das teses já formuladas pelo Grupo de Trabalho Interministerial consideradas relevantes para as parcerias – como o pagamento de equipe de trabalho e de dirigentes – já fossem contemplados no nível infralegal.

O acontecimento mais contundente para a superação do cenário de insegurança jurídica foi a aprovação da Lei nº 13.019/2014, principal conquista na esfera normativa, e que constitui um novo paradigma para as relações entre OSCs e Estado. Contudo, esse novo paradigma não é estático; ao contrário, deve produzir novas dinâmicas para todos os atores envolvidos, como as organizações da sociedade civil,

178 Decretos nº 8.244/2014 (regulamenta o pagamento da equipe de trabalho e aperfeiçoa a prestação de contas com OSCs), nº 8.242/2014 (regulamenta o Cebas e autoriza a remuneração de dirigentes sem a perda de benefícios fiscais), além do Decreto nº 8.243/2014 (institui a Política Nacional de Participação Social), publicado no mesmo dia.

poder público, conselhos de políticas públicas, órgãos de controle, academia e demais profissionais interessados.

A nova lei abre um campo próprio e profícuo para a gestão das parcerias que contemplem a diversidade das organizações e reconheçam sua legitimidade, além de mecanismos de transparência e procedimentos simplificados de prestação de contas, possibilitando que o controle seja pautado por uma diretriz de foco nos resultados alcançados.

Para que o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil se constitua como um passo decisivo rumo a uma política pública de fomento e colaboração com organizações da sociedade civil, será fundamental avançar na agenda no próximo ciclo de gestão, 2015-2018. É preciso construir a regulamentação da nova lei de forma colaborativa, aprofundar as oportunidades de melhoria do ambiente das OSCs pelo diálogo e fortalecer a arquitetura de financiamento das organizações e seus projetos.

Para a agenda, são fundamentais as ações propostas de sustentabilidade econômica e de certificação das OSCs; de organização e desenvolvimento de programas de formação e capacitação; de disseminação de conteúdos e práticas nos meios de comunicação públicos e através de plataformas de comunicação colaborativa; além da constante produção de conhecimentos e o seguimento de outras ações relacionadas à agenda.

A seguir estão relacionadas, de maneira não exaustiva, algumas ações que devem contribuir para essa dinâmica, seja pela Secretaria-Geral da Presidência da República, seja de forma conjunta pelos demais atores.

A regulamentação da Lei de Fomento e Colaboração com OSCs (Lei nº 13.019/2014) é prioritária. É nesse momento também que deverá ser consolidado um *locus* institucional para a agenda – já previsto na lei como o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração com Organizações da Sociedade Civil –, espaço que deverá promover a discussão sobre a institucionalidade das relações de parceria, mapear, sistematizar, promover trocas e divulgar boas práticas.

Para que os novos instrumentos criados possam ser operacionalizados com o espírito da lei, deverá ser desenvolvido o ferramental necessário para implementação da Lei nº 13.019/2014, em colaboração com a Advocacia-Geral da União (AGU) e demais ministérios.

Minutas dos termos, dos editais de chamamento público, de ato de criação da comissão de seleção e da comissão de avaliação e monitora-



mento, de pareceres, dos procedimentos de manifestação de interesse, do manual de prestação de contas, entre outros, deverão ser propostos para apoiar o processo de implementação da nova lei. Somado ao que pode ser produzido pelos estados, Distrito Federal e municípios e pelas próprias organizações da sociedade civil, vislumbra-se a criação de verdadeira comunidade de práticas sobre as relações de parceria com OSCs. O bem comum é o reconhecimento da legitimidade das organizações, valorizando-as como elementos que atuam em prol do interesse público.

Na mesma esteira, é fundamental apoiar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) na adaptação do Siconv com interface própria para receber os novos instrumentos para as OSCs, com linguagem própria e adequada para as organizações, e no processo de capacitação de usuários, utilizando recursos tais como a elaboração de vídeos tutoriais e manuais.

Dada a abrangência nacional da lei, outra ação estruturante será prestar assistência técnica aos estados, Distrito Federal e municípios e acompanhar o desenvolvimento de sistemas eletrônicos estaduais e municipais para a operação dos novos instrumentos, reunindo em repositório virtual informações das três esferas da Federação que possam gerar mais conhecimentos sobre o universo das relações de parceria.

Faz-se necessário, igualmente, impulsionar ações e programas de formação de gestores públicos, conselheiros de políticas públicas e organizações da sociedade civil sobre a nova legislação de fomento e colaboração, em parceria com escolas de governo, universidades, OSCs, centros de formação e órgãos públicos, incluindo programas de qualificação profissional como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) do Ministério da Educação.

Em adição, deve-se estimular que a Defensoria Pública, escritórios modelos e assistências judiciárias vinculadas às universidades ofereçam atendimentos jurídicos especializados para organizações da sociedade civil, para que cumpram a Lei nº 13.019/2014 quando em parceria com o Estado e possam ser representadas em processos administrativos e judiciais.

A nova lei poderá também ser objeto de reflexão e debate nos fóruns de gestores e procuradores públicos que atuam diretamente nas parcerias com OSCs nas três esferas da Federação, fortalecendo a comunidade de práticas e de engajamento na agenda do MROSC.

Para tornar mais presentes e efetivos os processos de comunicação – tema presente em dispositivos expressos na lei com o objetivo de garantir visibilidade às ações desenvolvidas pelas OSCs –, é preciso mobilizar e promover um diálogo permanente com atores da sociedade civil, lideranças de movimentos sociais, representantes de OSCs, coletivos e redes em torno da agenda do MROSC, fortalecendo as narrativas que deram sentido à agenda.

Da mesma forma, deverão ser mobilizados os meios públicos de comunicação para promover espaços que veiculem programações e campanhas relacionadas aos objetos das parcerias de OSCs com o Estado, nos termos da Lei nº 13.019/2014, processo no qual a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) pode ser uma parceira estratégica.

No caso da Secretaria-Geral, entre as estratégias de comunicação já existentes e que geram conhecimentos que poderiam ser mantidos, estão a Comunidade OSC no Participa.br, a página no Facebook da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a TV MROSC no YouTube, o canal de fotos MROSC no Flickr, a seção do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil na página da Secretaria-Geral e na Biblioteca Digital da Participação Social, entre outros.

Em relação ao fortalecimento de propostas para a sustentabilidade econômica das OSCs, é necessário fomentar o debate público com vistas a consolidar a simplificação tributária para as OSCs (Simples Social), que atenda a desoneração e unificação do pagamento de tributos. Essa proposta tem o intuito de facilitar a gestão administrativa das entidades e diminuir a burocracia, estimulando as organizações a se fortalecer nas suas causas e permitindo que atuem com mais segurança.

No mesmo sentido, é preciso estimular cada vez mais a cultura de doação e de financiamento coletivo às organizações e seus projetos. Isso pode se dar com a ampliação do conhecimento dos incentivos fiscais existentes para as doações por indivíduos e empresas feitas às OSCs em geral e em seus projetos na área de criança e adolescente, idosos, cultura, esporte, saúde, entre outros. A doação feita por indivíduos, em especial, aumenta a legitimidade das organizações e seus propósitos, sendo uma aposta importante.

A criação de fundos patrimoniais vinculados como tipo societário autônomo também pode dar mais perenidade a investimentos referentes à manutenção de atividades e apoio a projetos de OSCs. O apoio

às experiências de fundos rotativos solidários e cooperativas sociais, assim como às discussões sobre a criação de arcabouço normativo próprio no âmbito da economia solidária, é outra estratégia. No âmbito dos negócios sociais ou empresas sociais, é preciso também atentar para essas questões.

Deverá ser fundamental o estímulo a uma agenda de estudos e pesquisas na área; a troca de experiências no âmbito internacional sobre a agenda; e o fomento à rede Pensando as OSCs, formada por pesquisadores brasileiros e latino-americanos dedicados ao tema. A produção mapeada gerou um catálogo nacional.

Em relação ao repositório virtual de bases de dados oficiais que trazem informações sobre as organizações – o Mapa das OSCs –, espera-se agregar novas bases em parceria com o Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea), formando uma plataforma de transparência georreferenciada das organizações da sociedade civil no Brasil e permitindo a produção de diversos indicadores e análises.

No novo ciclo de gestão, é necessário também promover a atualização da pesquisa *Fundações e associações sem fins lucrativos (Fasfil)*, em 2015 (com dados de 2014) e em 2017 (com dados de 2016), publicada pelo IBGE, em parceria com Ipea, Abong e GIFE, mantendo a série histórica já criada.

Além disso, é preciso construir uma taxonomia mais própria para o campo das organizações da sociedade civil no Brasil que possa influenciar políticas de fortalecimento específicas e ajudar a diferenciar os tipos e portes de organizações.

No tocante à agenda de certificação, será fundamental manter o diálogo com a sociedade civil sobre os aperfeiçoamentos nas regras de concessão referentes à Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), bem como avaliar as possibilidades de discutir a revogação do título de Utilidade Pública Federal (UPF), transferindo os benefícios para as organizações em geral, desde que sejam inscritas no Cadastro Nacional de Entidades Sociais do Ministério da Justiça (CNEs/MJ) ou outra solução. Acredita-se que tal medida poderá desburocratizar a existência das organizações no ordenamento jurídico vigente, desvinculando ainda o título do processo de celebração de parcerias.

As ações descritas devem garantir uma dinâmica de continuidade da agenda e constituir as bases para uma política pública de fomento

e colaboração com OSCs que valorize cada vez mais a sociedade civil organizada como ator essencial de nossa democracia.

DESAFIOS DA AGENDA FUTURA DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (2015-2018)

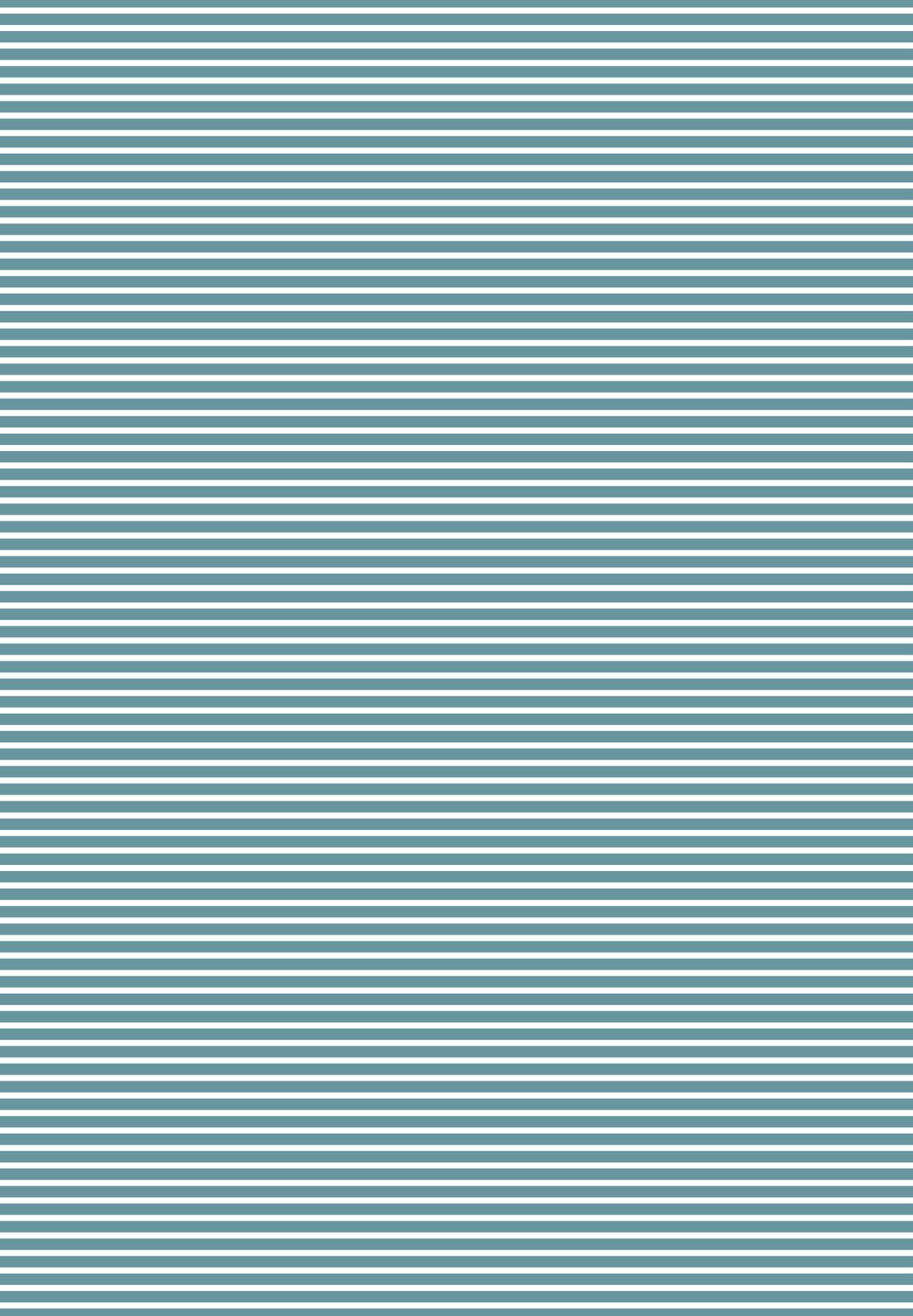
- I.** Regulamentar a Lei de Fomento e Colaboração com OSCs (Lei nº 13.019/2014) que instituiu um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado brasileiro;
- II.** Fortalecer a estrutura político-administrativa responsável pela agenda do MROSC no governo federal;
- III.** Definir a composição, regulamentar o funcionamento e apoiar a secretaria-executiva do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração com Organizações da Sociedade Civil, previsto na Lei nº 13.019/2014;
- IV.** Criar, em parceria com a Advocacia-Geral da União (AGU) e demais ministérios, ferramental necessário para implementação da Lei nº 13.019/2014, tais como minuta-padrão de edital, termos, planos de trabalho, regulamento de compras, relatórios, manuais de orientação, entre outros instrumentos;
- V.** Apoiar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) na adaptação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do governo federal (Siconv), com interface própria para receber os novos instrumentos (Termos de Colaboração e de Fomento) para as OSCs, com linguagem simplificada e capacitação de usuários específica, utilizando recursos como a elaboração de vídeos tutoriais e manuais;
- VI.** Prestar assistência técnica aos estados e municípios na implementação da Lei nº 13.019/2014 e acompanhar o desenvolvimento de sistemas eletrônicos estaduais e municipais para a operação dos novos instrumentos que possam gerar dados abertos sobre as relações de parceria locais;
- VII.** Agregar novas bases de dados e fortalecer o Mapa das OSCs, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para que seja uma plataforma de valorização georreferenciada

- das organizações da sociedade civil no Brasil e que permita a produção de indicadores temáticos diversos;
- VIII.** Impulsionar ações e programas de formação de gestores públicos, conselheiros de políticas públicas e organizações da sociedade civil sobre a nova legislação de fomento e colaboração, em parceria com escolas de governo, universidades, OSCs, centros de formação e órgãos públicos, incluindo programas de qualificação profissional como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec);
 - IX.** Estimular atendimentos jurídicos especializados e gratuitos para organizações da sociedade civil pela Defensoria Pública, escritórios modelos e assistências judiciárias vinculadas às universidades, para que cumpram a Lei nº 13.019/2014 e possam ser representadas em processos administrativos e judiciais;
 - X.** Articular, em parceria com a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), espaços na comunicação pública que veiculem programações e campanhas no âmbito dos objetos de parcerias de OSCs com o Estado, nos termos da Lei nº 13.019/2014;
 - XI.** Fomentar debates públicos e consolidar simplificação tributária para as OSCs (Simples Social), desonerando, unificando o pagamento de tributos e diminuindo a burocracia;
 - XII.** Ampliar os incentivos fiscais existentes para as doações por indivíduos e empresas feitas às OSCs em geral e em seus projetos na área de criança e adolescente, idosos, cultura, esporte e saúde;
 - XIII.** Estimular cultura de doação e de financiamento coletivo, aumentando sustentabilidade das OSCs, por meio da criação de fundos patrimoniais vinculados como tema do Projeto de Lei nº 4.643/2012 e outras estratégias correlatas, a ser aprovado no Congresso Nacional;
 - XIV.** Apoiar as experiências de fundos rotativos solidários e suas discussões sobre a criação de arcabouço normativo próprio no âmbito da economia solidária;
 - XV.** Transferir os benefícios do título de Utilidade Pública Federal (UPF) para um universo mais amplo de organizações e discutir a sua revogação para desburocratizar a existência das organizações no ordenamento jurídico vigente;

- XVI.** Manter diálogo com a sociedade civil sobre aperfeiçoamentos nas regras de concessão referentes à Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas);
- XVII.** Acompanhar a alteração do modelo de qualificação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), Utilidades Públicas Federais (UPF) e Organizações Estrangeiras do Cadastro Nacional de Entidades Sociais do Ministério da Justiça, e divulgar informações relevantes ao público, em especial quanto à experiência anterior das organizações para fins de contratualização;
- XVIII.** Articular a atualização da pesquisa *Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos* (Fasfil), em parceria com IBGE, Ipea, Abong e GIFE, mantendo série histórica já criada;
- XIX.** Construir uma taxonomia mais própria para o campo das organizações da sociedade civil no Brasil, que possa influenciar políticas de fortalecimento específicas e ajudar a diferenciar os tipos e portes de organizações;
- XX.** Estimular agenda de estudos e pesquisas na área fomentando a rede Pensando as OSCs, com pesquisadores brasileiros e latino-americanos;
- XXI.** Contribuir e trocar experiências no âmbito internacional sobre a agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil;
- XXII.** Manter canais de comunicação e comunidade virtual ativa sobre o MROSC no Participa.br, gerando conhecimentos e engajamentos no tema com fóruns de discussão e mecanismos de participação social;
- XXIII.** Mobilizar e promover diálogo permanente com atores da sociedade civil, lideranças de movimentos sociais, representantes de OSCs, coletivos e redes em torno da agenda do MROSC e fortalecer as narrativas decorrentes;
- XXIV.** Fomentar o tema em fóruns de gestores existentes e constituir fórum permanente de gestores e procuradores públicos que atuam diretamente com as parcerias com OSCs, nas três esferas da Federação, fortalecendo comunidade de práticas e engajamento na agenda do MROSC;
- XXV.** Criar uma política de fomento e colaboração com OSCs que

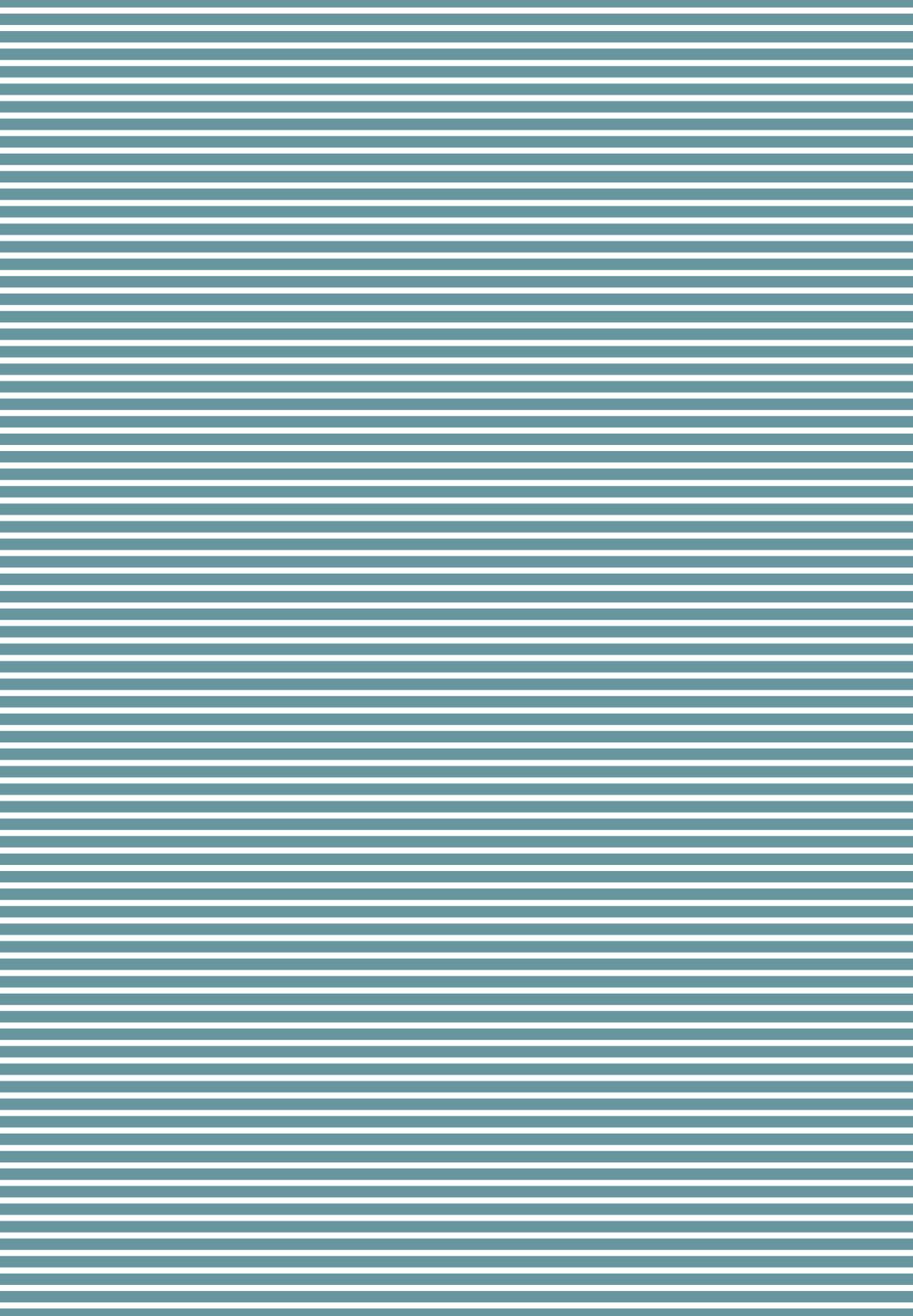
articule todas as ações anteriores.





POSFÁCIO

Vera Masagão Ribeiro



Esta publicação encerra uma valiosa sistematização de conhecimentos e propostas resultantes do trabalho liderado pela Secretaria-Geral da Presidência da República durante a gestão 2011-2014 da Presidenta Dilma Rousseff, em torno do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Os resultados desse período de fato se destacam, consagrando o importante esforço realizado pela pasta para responder a uma demanda que foi colocada à gestão presidencial pela própria sociedade civil organizada: a construção participativa de um marco legal adequado e de políticas de Estado que incentivem a participação social por meio de organizações sem fins lucrativos.

Essa foi a demanda apresentada em 2010 à então candidata Dilma Rousseff pela Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (Plataforma OSC) – articulação que congrega as principais redes de organizações da sociedade civil do país, retratando a diversidade do setor, composta de organizações laicas e de inspiração religiosa, ligadas a movimentos de defesa de direitos e meio ambiente, aos movimentos sociais de cunho popular, à filantropia e ao empresariado. Reconhecidos como interlocutores legítimos, os representantes da Plataforma OSC viveram quatro anos de intenso diálogo não só com a Secretaria-Geral da Presidência da República, mas com muitos outros agentes da administração pública federal e do Congresso Nacional.

Algumas vezes, esse diálogo passou por incompreensões e divergências, mas o esforço de entendimento mútuo e a construção coletiva conseguiram produzir resultados consideráveis, que merecem congratulação. De fato, não está suficientemente disseminada a consciência sobre a relevância que as organizações da sociedade têm para demo-

cracia e para o desenvolvimento brasileiros, mas vamos dando passos para explicitá-la.

Principal conquista do período, a Lei nº 13.019, sancionada em julho de 2014, reconhece o valor dessas organizações e se oferece como referência nacional abrangente de pactuação entre elas e os poderes de estado, estabelecendo procedimentos comuns para as três esferas de governo. Certamente, é um marco legal que exigirá ajustes e aperfeiçoamentos, mas já temos um guia comum sobre o qual trabalhar. A regulamentação e a implementação da lei devem criar a oportunidade para intensificar o diálogo entre a sociedade civil organizada, gestores públicos e os órgãos de controle, de modo que a capacidade de intervenção de todos seja maior, ao mesmo tempo em que se garantem a integridade e a transparência no emprego de recursos públicos.

Nessa perspectiva, a proposta mais relevante contida na lei é a autorização para a criação de Conselhos de Fomento e Colaboração nas várias esferas de governo, espaços institucionalizados e permanentes nos quais esse diálogo pode florescer, para desatar nós e dar vasão à energia transformadora que se produz quando uma administração pública comprometida com o bem comum e uma sociedade civil mobilizada – disposta a colaborar, criticar e propor – podem contar uma com a outra.

Além dos avanços conquistados com a Lei nº 13.019/2014, a presente publicação revela também esforços no sentido de adensar o repertório de informações disponíveis sobre as organizações da sociedade civil a fim de avançar no conhecimento sobre sua dimensão, relevância econômica, política e social, sua contribuição para promoção da solidariedade, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Essa busca por maior conhecimento é uma meta que deve continuar a ser perseguida pelas administrações públicas e organizações sociais. Nesse sentido, os Conselhos de Fomento e Colaboração, previstos na nova lei, poderão ser canais de proposição de iniciativas nessa linha.

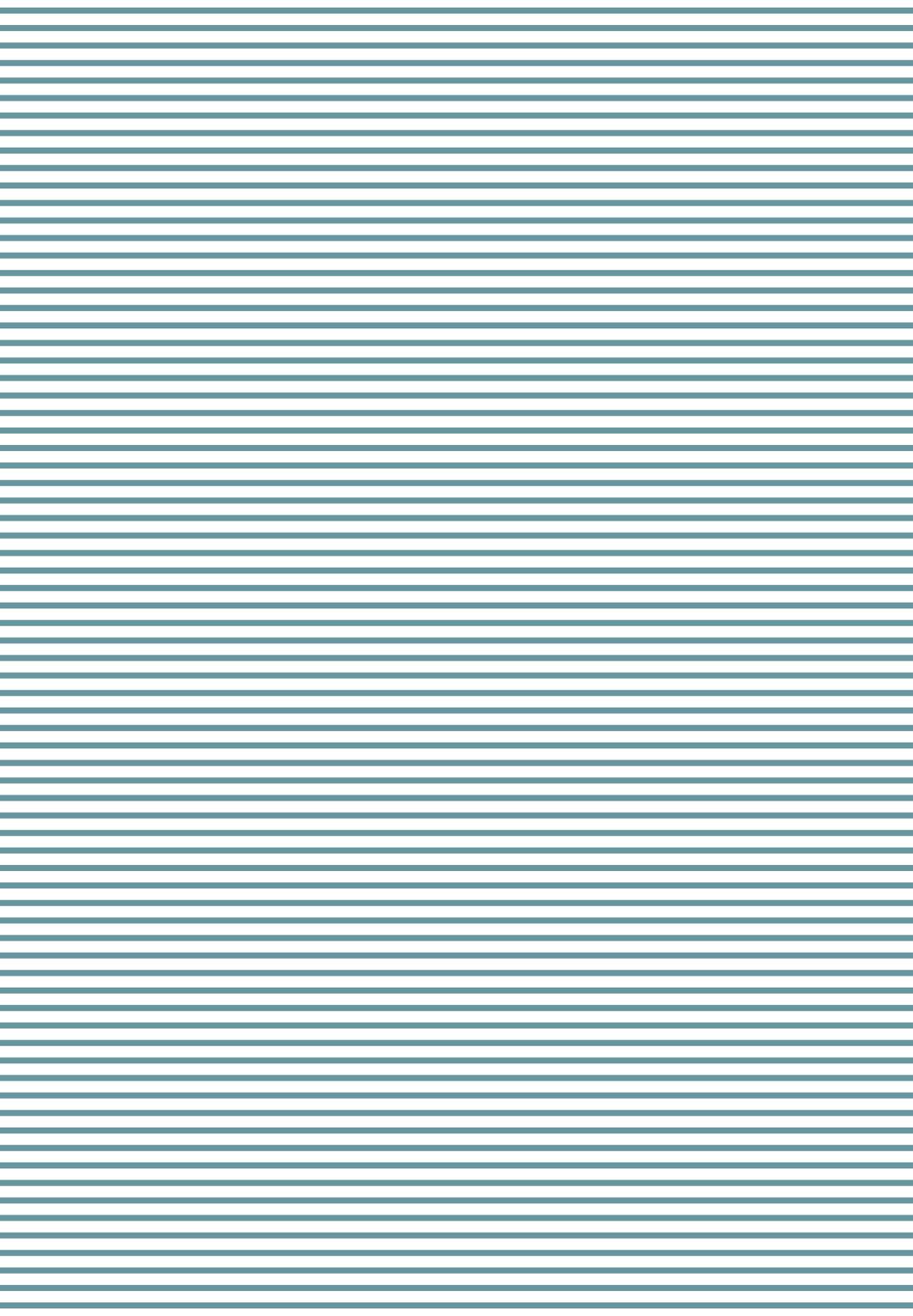
Informação qualificada, regras claras e canais para harmonizar entendimentos criam uma infraestrutura a partir da qual se poderá dar, com mais segurança, os passos que ainda faltam para que as propostas da Plataforma OSC sejam integralmente conquistadas. A legislação deve servir de solo para que o poder público implemente políticas de fomento às organizações, contribuindo para sua sustentabilidade

financeira, social e política. Precisamos de mecanismos simplificados de tributação das organizações de acordo com seu porte, incentivos para doações de pessoas físicas, além de políticas que incentivem a participação social qualificada em todos os espaços de exercício da política. As organizações, por seu lado, têm também que realizar avanços principalmente em sua capacidade de comunicação social, tornando suas causas e meios de intervenção mais conhecidos das pessoas, ampliando sua legitimidade. O diálogo político amplo, criando dinâmicas renovadoras entre participação e representação também é um desafio para o qual as OSCs precisam estar cada vez mais bem equipadas.

A retrospectiva do trabalho realizado nesses quatro anos, assim como a consciência do muito que temos ainda a avançar, alimentam o ânimo das organizações engajadas na Plataforma das OSC. Vivemos tempos de muitas incertezas, sobre o futuro do planeta, sobre as possibilidades de superar a violência, a opressão e a discriminação, sobre o futuro da democracia. De uma coisa, porém, podemos ter certeza: de que as organizações da sociedade civil jogarão um papel fundamental na construção dos novos modelos de desenvolvimento e das novas alternativas para a democracia que precisaremos inventar. Essa é nossa aposta, a razão pela qual lutamos pelo Marco Regulatório e saldamos essa publicação.

Vera Masagão Ribeiro

Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong)
Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTIGOS E LIVROS

- ALMEIDA, D. R. Prefácio: dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In: SILVA, E. M e BARROS, L. S. (Orgs.) *Experiências de participação institucionalizada. Programa Formação de Conselheiros Nacionais*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013.
- ALVES, M. A. *Terceiro setor: o dialogismo polêmico*. Dissertação de Doutorado em Administração de Empresas. São Paulo: FGV/EAESP, 2002.
- ALVES, M. A. e KOGA, N. M. Brazilian Nonprofit Organizations and the New Legal Framework: an Institutional Perspective. In: *Brazilian Administration Review*, v. 3, nº 2, p. 68-83, jul./dez., 2006.
- ALVIM, F. M. e TEODÓSIO, A. S. S. Gestão da Cooperação Internacional: perspectivas e desafios para as ONGs. In: *Anais xv Encontro nacional dos cursos de graduação em administração*. Florianópolis: Angrad, 2004.
- ANTERO, S. A. (Orgs.). *Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil*. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI); Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)/Editora IABS, 2012.
- ARMANI, D. OSCs no Brasil: a relevância dos atores. In: ARMANI, D. *Organizações da sociedade civil: protagonismo e sustentabilidade*. Recife/Baueri: Instituto C&A, 2013.
- _____. Sustentabilidade: desafio democrático. In: FIEGE, H.J. *ONGs no Brasil: perfil de um mundo em mudança*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS (ABONG). *O dinheiro das ONGs: como as organizações da sociedade civil sustentam suas atividades e por que isso é fundamental para o Brasil*. São Paulo: Abong, 2014.
- _____. *Memória Abong*. São Paulo: Abong, 2009.
- _____. *Um novo marco legal para as ONGs no Brasil: fortalecendo a cidadania e a participação democrática*. São Paulo: Abong, 2007.
- _____. *Radicalizar a democracia: a Abong de 2006 a 2010*. São Paulo: Abong, 2010.
- _____. *Relatório de atividades Abong: primeiro ano de gestão (março de 2010 a março de 2011)*. São Paulo: Abong, 2011.

- _____. *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro: Abong, 2010.
- AVRITZER, L. e SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BARBOSA, M. N. L. *Imunidade e isenção fiscal para as ONGs*. São Paulo: Abong, 2003. Disponível em: <www.abong.org.br/biblioteca.php?id=3510>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- BARBOSA, M. N. L. e OLIVEIRA, C. F. *Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica* (Coleção FGV Prática). Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BOCAYUVA, P. C. C. ONGs brasileiras: um campo institucional com novos significados. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, nº 81, p. 12-15, jun./ago., 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: _____. *et al.* (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora da Unesp, 1999.
- CASTELLS, M. *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Cambridge: Polity Press, 2012.
- CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL (CEAF). *Terceiro setor: fundações e entidades de interesse social* (Coleção Do Averso ao Direito). Vitória: Ministério Público do Estado do Espírito Santo, 2004.
- COELHO, V. S. P. e NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA E MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público): a Lei nº 9.790/1999 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces – Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DE BONIS, D. “Para além da norma: reflexões sobre as instituições de regulação das organizações da sociedade civil de interesse público”. In: CENTRO DE PESQUISA JURÍDICA APLICADA (CPJA – FGV DIREITO). *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: cenário atual e estratégias de avanço*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

- DEBONI, F. (Org.). *Investimento social privado no Brasil: tendências, desafios e potencialidades*. Brasília: Instituto Sabin, 2013.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007.
- DORA, D. e PANUNZZIO, E. Em busca da ousadia: comentários sobre o anteprojeto de lei apresentado pelo grupo de trabalho “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”. In: CENTRO DE PESQUISA JURÍDICA APLICADA (CPJA – FGV DIREITO). *Marco regulatório das organizações da sociedade civil: cenário atual e estratégias de avanço*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
- DURÃO, J. E. S. As perspectivas de parceria com instituições de cooperação internacional para as ONGs brasileiras: um olhar conjuntural. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS (ABONG). *As ONGs e a realidade brasileira*. São Paulo: Abong, 1995.
- FERNANDES, R. C. *Público porém privado*. Rio de Janeiro: Civicus, 1994.
- GUERRA-SILVA, C. E. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 6, p. 1301-25, nov./dez., 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi): o Brasil e os fundos multilaterais de desenvolvimento. In: *Comunicados do Ipea*, nº 136, Brasília, 2012.
- _____. As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). In: *Texto para Discussão*, nº 1.896, Brasília, 2013.
- _____. “Participação social como método de governo? Um mapeamento das ‘interfaces socioestatais’ nos programas federais”. In: *Textos para Discussão Ipea*, nº 1.707, Brasília, 2012.
- _____. Relação com o Estado na visão das ONGs: uma sociologia das percepções. In: *Texto para discussão*, nº 1820, Brasília, 2013.
- _____. Transferências federais e entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). In: *Texto para discussão*, nº 1.778, Brasília, 2012.
- LANDIM, L. (Org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: Nau Editora, 1998.
- _____. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível*. Dissertação de Doutorado em Antropologia Social. Rio de Janeiro: Museu Nacional e Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

- _____. e SCALON, M. C. *Doações e trabalho voluntário no Brasil: uma pesquisa*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000.
- _____. e BERES, N. *As organizações sem fins lucrativos no Brasil: ocupações, despesas e recursos*. Rio de Janeiro: Iser/John Hopkins University/Nau Editora, 1999.
- LEITE, M. P. Crise da cidadania: em foco um dos cenários das ONGs. In: *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, nº 81, p. 6-11, jun./ago. 1999.
- LOPES, L. C. F. et al. Fomento e colaboração: uma nova proposta de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil. In: *IV Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília: 16-18 abr. 2013.
- _____. As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil no Brasil: a formação de uma agenda de mudança institucional e regulatória. In: *Novena Conferência Regional: The International Society For Third-Sector Research*. Santiago do Chile, 28-30 ago. 2013.
- LOPES, L. C. F. e TEIXEIRA, P. Um estímulo a cultura de doações no Brasil. In: *Congresso em foco*, set. 2014. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opinioao/colunistas/um-estimulo-a-cultura-de-doacoes-no-brasil>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- LOPEZ, F.; LOPES, L.; FEIJOLO, B. e SANTANA, D. A interação entre as organizações da sociedade civil e o governo federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis. In: MONASTERIO, L.; SOARES, S. e NERI, M. (Eds.). *Brasil em desenvolvimento 2014*. Brasília: IPEA, 2014.
- LOPEZ, F. G. e BARONE, L. S. As organizações da sociedade civil e as políticas federais (2003-2011). *Boletim de Análise Institucional*. Brasília: Ipea, 2013.
- MÂNICA, F. B. e OLIVEIRA, G. H. J. Organizações da sociedade civil de interesse público: termo de parceria e licitação. In: *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, ano XXI, nº 9, set. 2005.
- MASAGÃO, V. A luta por um marco regulatório para as organizações da sociedade civil. In: *IV Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília, 16-18 abr. 2013.

- MODESTO, P. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil. In: MEREGE, L. C. (Coord.) e BARBOSA, M. N. (Org.). *Terceiro setor: reflexões sobre o marco legal*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MORALES, C. A. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, nº 4, p. 115-147, out./dez., 1998.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE. *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations*. Nova York: Open Society Institute, 1997.
- PAES, J. E. S. Terceiro Setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública. In: *Fórum Administrativo – Direito Público*. Belo Horizonte: ano 5, nº 48, p. 5.093-5.098, fev. 2005.
- _____. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos e tributários*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.
- PELIANO, A. M. T. M. et al. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, jan./jun., 1995.
- PEREIRA, T. D. *O não governamental em questão: um estudo sobre o universo das ONGs*. Rio de Janeiro: Fase, 2003.
- ROCHA, S. L. F. *Terceiro setor* (Coleção Temas de Direito Administrativo). São Paulo: Malheiros, 2003.
- SALGADO, V. A. P. Paper 83: Uma análise crítica dos modelos de parceria entre o poder público e entidade do Terceiro Setor. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), 2013.
- _____. *Manual de administração pública democrática: conceitos e formas de organização*. Campinas: Saberes, 2012.
- SAVAZONI R. e COHN, S. *Cultura digital.br*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2009.
- SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília, 2014.
- SCHERER-WARREN, I. Organizações não governamentais na América Latina: seu papel na construção civil. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, nº 8 (3), p. 6-14, 1994.
- _____. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. In: *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, nº 1, jan./abr. 2006, p. 109-130.
- SCHMIDT, J. P. *Instituições comunitárias: instituições públicas não estatais*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

- SILVA, E. M e BARROS, L. S. (Orgs.) *Experiências de participação institucionalizada: Programa Formação de Conselheiros Nacionais*. Belo Horizonte: UFMG/Fafich, 2013.
- SORJ, B. Sociedades civis e relações norte-sul: ONGs e dependência. *Working Paper 1*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2005.
- SOUSA SANTOS, B. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L. C. BRESSER *et al.* (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.
- STORTO, P. A incidência do direito público sobre as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Org.). *Direito privado administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.
- SZAZI, E. *NGOs: Legitimate subjects of International Law*. Leiden: Leiden University Press, 2012.
- _____. *Terceiro setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2006.
- _____. (Org.). *Terceiro setor: temas polêmicos – Vol. 1*. São Paulo: Peirópolis, 2004.
- _____. (Org.). *Terceiro setor: temas polêmicos – Vol. 2*. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- _____ e PAES, J. E. S. *Terceiro setor: melhores práticas regulatórias internacionais*. Brasília: Projecto, 2012.
- TEIXEIRA, A. C. C. *Identidades em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Campinas: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – Unicamp, 2000.
- TEODÓSIO, A. S. S. *O terceiro setor como utopia modernizadora da provisão de serviços sociais: dilemas, armadilhas e perspectivas no cenário brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Belo Horizonte: PUC-MG, 2002.

ESTUDOS E PESQUISAS

- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA (ANDI). *Análise de cobertura: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil*. Brasília: Andi/Fundación Avina/Interage, 2014.

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). *Acesso das organizações de defesa de direitos e bens comuns aos fundos públicos federais*. Abong, 2012.
- _____. *O dinheiro das ONGs: como as organizações da sociedade civil sustentam suas atividades – e por que isso é fundamental para o Brasil*. Abong, 2014.
- _____. *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro: Abong, 2010.
- CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO DA EAESP; ARTICULAÇÃO D3 (DIÁLOGOS, DIREITOS E DEMOCRACIA) e FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil*. São Paulo: FGV, 2013.
- CENTRO DE ESTUDOS SOBRE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (CETIC). *TIC – Organizações sem fins lucrativos*, 2013. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.
- CHARITIES AID FOUNDATION. *World Giving Index: a global view of giving trends*. nov. 2014. Disponível em: <www.cafonline.org>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL BRASIL. *Estimativas preliminares do PIB das OSCs brasileiras: documento para discussão*. Brasília, 2014.
- FGV PROJETOS e SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Pesquisa sobre as organizações da sociedade civil e suas parcerias com o governo federal*. Rio de Janeiro/Brasília: FGV Projetos/Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.
- GRAEF, A. e SALGADO, V. *Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil*. Brasília: IABS, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil (Peas)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- _____. *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil (Peas): primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
- _____. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- _____. *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *Presente e futuro: tendências na cooperação internacional brasileira e o papel das agências ecumênicas*. Brasília, 2012.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, INSTITUTO PRO BONO. *Estado democrático de direito e terceiro setor* (Pensando o Direito, v. 16). Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), 2009.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, CENTRO DE PESQUISA JURÍDICA APLICADA DA ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Tributação das organizações da sociedade civil: condições de possibilidade para um Simples Social* (Pensando o Direito). Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) (no prelo).
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS DO TERCEIRO SETOR DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (NEATS/PUC-SP). *Modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil* (Pensando o Direito, v. 41). Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), 2012.

CARTILHAS E MANUAIS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS (ABONG). *Entenda o PL nº 7.168/2014 de A a Z*. Disponível em: <www.participa.br/articles/public/0007/7963/entenda-o-mrosc-de-a-a-z.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- CÁRITAS BRASILEIRA. *Os fundos solidários e o direito de os trabalhadores produzirem e viverem em cooperação de maneira sustentável: novas utopias para o mundo do trabalho?* Brasília: Cáritas, s/d.
- _____. *Marco regulatório: das relações entre Estado e sociedade civil – contra a criminalização e pelo reconhecimento das organizações da sociedade civil*. Brasília, s/d.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Transferências de recursos da União: perguntas e respostas*. Brasília: CGU, 2013.
- INSTITUTO REOS E ARTICULAÇÃO D3 (DIÁLOGOS, DIREITOS E DEMOCRARIA). *Cenários da sociedade civil organizada no Brasil em 2023*. Disponível em: <www.sociedadecivil2023.org.br>. Acesso em: 15 nov. 2014.

- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *O que é Cebas Educação?* Brasília: MEC, 2013.
- SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília, 2013.
- _____. *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília, 2014.
- SECRETARIA NACIONAL DA JUSTIÇA. *Guia prático para entidades sociais*. Brasília, 2009.
- _____. *Manual de entidades sociais do Ministério da Justiça*. Brasília, 2007.
- _____. *OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: a Lei nº 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília, 2000.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Convênios e outros repasses*. 4. ed. Brasília, 2013.

RELATÓRIOS E OUTROS DOCUMENTOS

- BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGS” *Relatório final da CPI das ONGs* (Criado por meio do Requerimento nº 201/2007-SF). Brasília: Outubro, 2010.
- INSTITUO REOS, ARTICULAÇÃO D3. *Cenários da sociedade civil em 2023*. Disponível em: <<http://sociedadecivil2023.org.br/wp-content/uploads/sites/3/2013/11/relatorio-final-soc-civil-2023-.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.
- SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: Agosto 2012.
- _____. *Relatório do I Diálogo Intersetorial sobre Financiamento*. Brasília, 2014.
- _____. *Relatório do II Diálogo Intersetorial sobre Financiamento*. Brasília, 2014.
- _____. *Relatório do I Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília, 2014.
- _____. *Relatório do II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília, 2014.
- _____. *Relatório da Participação do Governo Federal na Feira ONG Brasil (2012 e 2013)*. Brasília, 2014.

_____. *Nota técnica sobre a LDO 2014*, 2013.

_____. *Nota técnica para CGU e AGU*, 2013.

CONSULTORIAS JUNTO À SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA

Projeto 914BRZ3018/Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

DOS SANTOS, B. Desenvolvimento de instrumentais jurídicos e de conhecimento relacionados à implementação da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, de forma a subsidiar a estruturação de uma política pública de fomento às organizações da sociedade civil, nos termos da Lei nº 13.019/2014.

Projeto BRA/12/018/ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

AOQUI, C. Mapeamento e sistematização das instituições, redes de pesquisa e observatórios, bem como suas respectivas agendas e pesquisas realizadas em relação a temas ligados a parcerias, sustentabilidade e certificação de organizações da sociedade civil.

BENEDICKT, D. Desenvolvimento e teste de estratégias de comunicação colaborativa para o II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e para a participação da SG/PR na Feira ONG Brasil 2014.

DOS SANTOS, B. Produção de programas, conteúdos, ementas e proposta de formato para curso sobre processos de contratualização entre organizações da sociedade civil (OSCs) e Estado, financiamento e certificação de OSCs a ser oferecido para gestores governamentais e das OSCs.

PINTO, M. R. Desenvolvimento e teste de estratégias de mobilização social para o II Seminário Internacional do Marco Regulatório das

- Organizações da Sociedade Civil e para a participação da SG/PR na Feira ONG Brasil 2014.
- PIOVESAN, M. B. Elaboração e sistematização de estratégias de memória audiovisual do II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e da participação da SG/PR na Feira ONG Brasil 2014.
- PIVATO, L. C. F. Análise do Plano de Ação do I Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e sistematização das discussões do II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.
- SCARDONE, D. C. Desenvolvimento de estudos e estratégias referentes à estrutura, modelo de gestão, fluxos e prazos de lócus institucional para atuar, de forma articulada com os órgãos públicos, com os temas e projetos referentes à agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, bem como acompanhar a implantação do Observatório das Organizações da Sociedade Civil, considerando a participação de diversos atores entre acadêmicos, gestores das organizações e servidores públicos.
- SCHWARCZ, L. Elaboração e sistematização de boas práticas relacionadas ao planejamento, seleção, execução, avaliação e monitoramento e prestação de contas das parcerias de órgãos do governo federal com as organizações da sociedade civil para contribuir no II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.
- SZAZI, E. Produção de estudo analítico sobre mecanismos estruturantes de financiamento público e privado das organizações da sociedade civil.
- _____. Propostas de melhorias do sistema tributário de organizações da sociedade civil.
- VICHI, B. S. Desenvolvimento de sistematização, análise e propostas de melhoria para a legislação e procedimentos estaduais e municipais relacionados aos temas da contratualização e da sustentabilidade das organizações da sociedade civil.
- XAVIER, I. R. Sistematização, registro e preparação de produtos editoriais acerca de atividades relacionadas à agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.
- ZASSO, M. R. Organização e sistematização de concurso de projetos

e/ou aplicativos de tecnologia em maratona *hacker* utilizando bases de dados públicas sobre as organizações da sociedade civil – “Hackathon de dados sobre OSCs” – durante o II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e para a disseminação desses conteúdos durante a participação da SG/PR na Feira ONG Brasil 2014.

Secretaria-Geral da
Presidência da República

